



УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ  
ЕКОНОМСКИ ФАКУЛТЕТ



**Тања С. Станишић**

**СИСТЕМ КОНТРОЛИСАЊА ДРЖАВНЕ ПОМОЋИ У  
ФУНКЦИЈИ ЗАШТИТЕ КОНКУРЕНЦИЈЕ У ПРОЦЕСУ  
ИНТЕГРАЦИЈЕ СРБИЈЕ У ЕВРОПСКУ УНИЈУ**

- Докторска дисертација -

Ниш, 2013.



УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ  
ЕКОНОМСКИ ФАКУЛТЕТ



**Тања С. Станишић**

**СИСТЕМ КОНТРОЛИСАЊА ДРЖАВНЕ ПОМОЋИ У  
ФУНКЦИЈИ ЗАШТИТЕ КОНКУРЕНЦИЈЕ У ПРОЦЕСУ  
ИНТЕГРАЦИЈЕ СРБИЈЕ У ЕВРОПСКУ УНИЈУ**

- Докторска дисертација -

Ниш, 2013.



UNIVERSITY OF NIŠ  
FACULTY OF ECONOMICS



**Tanja S. Stanišić**

**SYSTEM OF CONTROLLING STATE AID IN FUNCTION OF  
PROTECTION COMPETITION IN THE PROCESS OF  
SERBIAN INTEGRATION IN THE EUROPEAN UNION**

- Doctoral dissertation -

Niš, 2013.

## ИДЕНТИФИКАЦИОНА СТРАНИЦА ДОКТОРСКЕ ДИСЕРТАЦИЈЕ

<b>I Аутор</b>
Име и презиме: Тања Станишић
Датум и место рођења: 20.11.1983. године у Лесковцу
<b>II Докторска дисертација</b>
Наслов: Систем контролисања државне помоћи у функцији заштите конкуренције у процесу интеграције Србије у Европску унију
Број страница: <i>xii</i> + 246
Број табела: 44; број слика 47
Број библиографских јединица: 158 + 37
Установа и место где је рад израђен: Економски факултет, Универзитет у Нишу
Научна област (УДК): 338.246.027:339.138.2(4-672EU:497.11)(043.3)
Ментор: др Бобан Стојановић, Економски факултет Универзитета у Нишу
<b>III Оцена и одбрана</b>
Датум пријаве теме: 26.05.2011. године
Број одлуке и датум прихватања теме: 04 –2075 од 08.7.2011. године
Комисија за оцену стручне и научне подобности теме и кандидата: 1. др Бобан Стојановић, редовни професор Економског факултета Универзитета у Нишу 2. др Тамара Миленковић – Керковић, ванредни професор Економског факултета Универзитета у Нишу 3. др Љиљана Максимовић, редовни професор Економског факултета Универзитета у Крагујевцу
Комисија за оцену докторске дисертације: 1. др Бобан Стојановић, редовни професор Економског факултета Универзитета у Нишу 2. др Тамара Миленковић – Керковић, ванредни професор Економског факултета Универзитета у Нишу 3. др Љиљана Максимовић, редовни професор Економског факултета Универзитета у Крагујевцу
Комисија за одбрану докторске дисертације: 1. др Бобан Стојановић, редовни професор Економског факултета Универзитета у Нишу 2. др Тамара Миленковић – Керковић, ванредни професор Економског факултета Универзитета у Нишу 3. др Љиљана Максимовић, редовни професор Економског факултета Универзитета у Крагујевцу
Датум одбране докторске дисертације: 13.02.2014. године

## Научни допринос докторске дисертације

На основу дефинисаних полазних хипотеза и кроз обраду расположивог истраживачког материјала применом одабраних научно – истраживачких метода издвојен је низ резултата истраживања.

С обзиром на уочену чињеницу да теорија није дала адекватан допринос у одређивању појма државне помоћи, систематизацијом практичних и теоријских решења прецизно је детерминисан појам државне помоћи.

Указано је на улогу и важност изградње система контролисања државне помоћи као једног од механизма заштите конкуренције.

Прецизно је дефинисан канал утицаја мера државне помоћи на равнотежу на тржишту и изоловане су промене релевантних варијабли у основним микроекономским моделима под утицајем мера државне помоћи.

Уз истицање чињенице да одређено, веће или мање фаворизовање корисника државне помоћи увек постоји, потврђен је став о постојању позитивне корелације између обима примењених мера државне помоћи и економских перформанси предузећа, сектора и региона.

Указано је на улогу и важност изградње система контролисања државне помоћи као значајног услова испуњења предпрступних обавеза Србије.

Потврђен је став о постојању инверзне корелације између степена развијености система контролисања државне помоћи и потенцијалног времена потребног за добијање статуса пуноправног члана Европске уније.

Систематизовани су недостаци постојећег и формулисане препоруке за даљи развој конзистентног и функционалног система контролисања државне помоћи у Србији.

Идентификован је инверзан тренд у одобравању државне помоћи, укупно и по врстама, у Србији и земљама у региону у односу на позитивно оцењену праксу земаља чланица Европске уније.

Уочено је да је државна помоћ неискоришћени инструмент који правилним усмеравањем може бити ангажован у реализацији циљева различитих сегмената економске политике у Србији.

Формулисане су препоруке и указано на могуће начине рационалнијег коришћења државне помоћи у Србији који ће бити у функцији економског раста и развоја.

## **The scientific contribution of the doctoral dissertation**

Based on the defined initial hypothesis in research and through the elaboration of available research materials using selected science - research methods, a number of research results are noted.

Given the observation that the theory had not made an adequate contribution in defining of state aid, the concept of state aid is precisely determined by systematization of practical and theoretical solutions.

The role and importance of creating system of controlling state aid as a mechanism of protection competition are pointed out.

The channels of impact of state aid measure to market equilibrium are defined and changes in relevant variables in the basic microeconomic models under the influence of state aid measures are isolated.

Highlighting the fact that certain, more or less, favoring of state aid beneficiary always exists, premise that there is a positive correlation between the volume of implemented state aid measures and the economic performance of companies, sectors and regions is confirmed.

The role and importance of creating system of controlling state aid as an important condition of meeting pre-accession obligations of Serbia is confirmed.

The premise that there is an inverse correlation between the degree of development of system of controlling state aid and a potential time needed for obtaining the status of member of the European Union is confirmed.

The shortcomings of the existing system in Serbia are systematized and recommendations for the further development of a consistent and functional system of state aid control are formulated.

The opposite trend in granting state aid, total and by type, in Serbia and in the countries in the region in relation to positively assessed practice of the EU Member States is identified.

It was noted that state aid is unused instrument that by proper guidance can be engaged in the realization of the objectives of various segments of economic policy in Serbia.

Recommendations with pointing out of possible ways of rational use of state aid in Serbia which will be in function of economic growth and development are formulated.

**ИЗЈАВА МЕНТОРА О САГЛАСНОСТИ ЗА ПРЕДАЈУ УРАЂЕНЕ  
ДОКТОРСКЕ ДИСЕРТАЦИЈЕ**

Овим изјављујем да сам сагласан да кандидат **Тања Станишић** може да преда Реферату за последипломско образовање Факултета урађену докторску дисертацију под називом „**Систем контролисања државне помоћи у функцији заштите конкуренције у процесу интеграције Србије у Европску унију**“, ради организације њене оцене и одбране.

Проф. др Бобан Стојановић

---

**STATEMENT OF MENTOR'S CONSENT FOR SUBMISSION OF COMPLETED  
DOCTORAL DISSERTATION**

Hereby, I declare that I agree that the candidate **Tanja Stanišić**, can submit completed doctoral dissertation to the officer for postgraduate education of the Faculty under the name of „**System of controlling state aid in function of protection of competition in the process of Serbian integration in the European Union**“ for the purpose of its evaluation and defense.

Prof. Boban Stojanović, Ph.D.

---

## ИЗЈАВА

Под пуном материјалном и моралном одговорношћу изјављујем да је приложена докторска дисертација резултат сопственог научног истраживања и да је коришћена литература на адекватан начин цитирана, без преузимања идеја, резултата и текста других аутора на начин којим се прикрива оригиналност извора. У потпуности преузимам одговорност за спроведено истраживање, анализу, интерпретацију података и закључке.

Тања Станишић

---

У Нишу, дана \_\_\_\_\_ године

## STATEMENT

With due material and moral responsibility, hereby I declare that the doctoral dissertation is the result of personal scientific research and that the references used are cited adequately without use of ideas, results and texts of other authors in the way that hides the source's originality. I take the full responsibility for conducted research, analysis, data interpretation and conclusions.

Tanja Stanišić

---

Niš, \_\_\_\_\_



## **СИСТЕМ КОНТРОЛИСАЊА ДРЖАВНЕ ПОМОЋИ У ФУНКЦИЈИ ЗАШТИТЕ КОНКУРЕНЦИЈЕ У ПРОЦЕСУ ИНТЕГРАЦИЈЕ СРБИЈЕ У ЕВРОПСКУ УНИЈУ**

**Резиме:** Синхронизовани напори на пољу мониторинга и контроле активности предузећа на тржишту, али и државе, предуслов су постојања ефикасне политике заштите конкуренције. Државна помоћ, као облик селективне државне интервенције усмерене ка појединим предузећима, секторима и регионима, може нарушити конкуренцију на тржишту. Отуда је неопходно конституисање и доследна имплементација система контролисања државне помоћи као подсистема политике заштите конкуренције. У истраживању су изложене теоријско – методолошке основе система контролисања државне помоћи. Прецизно је детерминисан појам државне помоћи и систематизоване неопходне фазе у процесу његове изградње. Сагледана је компатибилност контролисања државне помоћи и заштите конкуренције. Широк дијапазон утицаја државне помоћи на конкуренцију на тржишту захтева сагледавање потенцијалних промена у трошковима, приходу, тржишном понашању и тржишним учешћу корисника државне помоћи. Проширењем стандардних микроекономских модела претпоставком постојања државне помоћи у истраживању се формулишу валидни закључци о утицају државне помоћи на конкуренцију и друштвено благостање. Као најефикаснији постојећи систем контролисања државне помоћи издваја се и анализира систем Европске уније. Разумевање његове правне основе добра је полазна тачка у конципирању националних система контролисања државне помоћи. Идентификовање законитости у раду Европске комисије, као тела надлежног за контролу државне помоћи на нивоу ЕУ, омогућује формулацију смерница за будуће деловање националних тела за мониторинг. Оцена достигнутих резултата у раду система контролисања државне помоћи у Србији, као новог теоријског и практичног концепта, врши се кроз компарацију са системом Европске уније и системима земаља у региону. На тај начин су систематизовани постојећи недостаци и формулисане препоруке за даљи развој које би водиле ка повећаној транспарентности и ефикасности система контролисања државне помоћи у Србији. Компаративним испитивањем законитости и трендова у додељеној државној помоћи указано је на негативна одступања у Србији у односу на добру европску праксу. Идентификоване су области ка којима би требало усмеравати државну помоћ у наредном периоду.

Циљ докторске дисертације је указивање на изузетну важност система контролисања државне помоћи као области политике заштите конкуренције и потребу

за озбиљним приступом у процесу његове изградње. Сврха истраживања је идентификовање постојећих слабости и могућих праваца даљег развоја система у Србији. У складу са циљем и сврхом истраживања у раду је примењен низ метода. Метод упоредно-правне анализе нашао је широку примену у компарацији постигнутих решења у Србији са земљама у региону и са најбољом светском праксом. Микроекономски модели, уз њихово проширење претпоставком постојања истраживане појаве, коришћени су за изоловање канала утицаја мера државне помоћи на конкуренцију. Статистичке методе (дескриптивна статистика, кластер анализа, корелациона анализа) омогућиле су уочавање узрочно-последичних веза између истраживаних појава. Графичко представљање је коришћено да би се на основу постојећих података о државној помоћи закључило о одговарајућим регуларностима и законитостима манифестовања истраживане појаве. Истраживање представља покушај комплетног аналитичког обухвата проблематике контролисања државне помоћи која представља новину у домаћој научној и стручној јавности. Резултатима истраживања креирана је основа за учење на позитивним и негативним искуствима земаља које су решавању ове изузетно значајне проблематике (како с аспекта заштите конкуренције на тржишту, тако и с аспекта ефикасности употребе јавних средстава) приступиле знатно раније од Србије.

**Кључне речи:** државна помоћ, конкуренција, контрола, Србија, Европска унија.

**Научна област:** Економија

**Ужа научна област:** Општа економска теорија

**УДК:** 338.246.027:339.138.2(4-672EU:497.11)(043.3)

# **SYSTEM OF CONTROLLING STATE AID IN FUNCTION OF PROTECTION COMPETITION IN THE PROCESS OF SERBIAN INTEGRATION IN THE EUROPEAN UNION**

**Abstract:** Synchronized efforts in the field of monitoring and control activities of the company in the market, as well as activities of the state, are precondition of the existence of effective competition policy. State aid as a form of selective government interventions aimed to individual companies, sectors and regions, can distorts competition in the market. Hence, the establishment and consistent implementation of the system of controlling state aid as an important part of the competition policy are necessary. The theoretical - methodological base of the system of controlling state aid is exposed in this research. The concept of state aid is determined precisely and the steps in the process of system building are systematized. The study further highlights compatibility between state aid control and protection of competition. A wide range of effects of state aid on competition process requires consideration of potential changes in costs, revenue, market behavior and market share of state aid beneficiaries. Valid conclusions about the impact of state aid on competition and social welfare are formulated in the research by extending standard microeconomic model with assumption of state aid. The EU system of state aid control is identified and analyzed as the most efficient existing system. Understanding its legal basis is a good starting point in designing of national system of state aid control. Identifying the trend in the European Commission work, as the body responsible for the state aid control in the EU, allows the formulation of guidelines for future action of national monitoring authorities. Review of achieved results in the system of state aid control in Serbia, as a new theoretical and practical concept, is carried out through comparison with the EU system and the systems of the countries in the region. In this way, we systematized the existing deficiencies and formulated recommendations for further development that would lead to increased transparency and efficiency of the Serbian system. Comparative examination of trends in granted state aid pointed to negative deviations in Serbia in relation to good practice of European Union. We identified areas to which Serbia should direct state aid in the future.

The objective of doctoral dissertation is pointing out the great importance of the system of controlling state aid as the field of competition policy and the need for a serious approach to the process of its construction. The purpose of the research is identifying existing weaknesses and possible directions of further development of system in Serbia. In accordance with the objective and the purpose of the research, various methods are applied in

this study. The method of comparative legal analysis is widely used in comparison obtained solutions in Serbia with the country in the region and with the best international practice. Microeconomic models, with their extension by assumption of existence of state aid, were used to isolate channels of impact of state aid on competition. Statistical methods (descriptive statistics, cluster analysis, correlation analysis) allowed the identification of the causal relations between researched variables. The graphical representation is used to make conclusion about relevant regularities of manifestation of the state aid on the basis of existing data. The research presents more complete analytical coverage of issues of state aid control, which is new in domestic scientific and professional community. Research results created the basis for learning from positive and negative experiences of countries that regulated this very important issue (for both, protecting competition and the efficient use of public funds) much earlier than Serbia.

**Key words:** state aid, competition, control, Serbia, European Union.

**Scientific field:** Economics

**Special topics:** General Economic theory

**UDC:** 338.246.027:339.138.2(4-672EU:497.11)(043.3)

---

## ЛИСТА СКРАЋЕНИЦА

---

БДП – бруто друштвени производ  
ЕЗ – Европска заједница  
ЕК – Европска комисија  
ЕУ – Европска унија  
Закон – Закон о контроли државне помоћи  
Извештај – Извештај о додељеној државној помоћи у Републици Србији  
Комисија – Комисија за контролу државне помоћи  
млрд - милијарда  
МСП – мала и средња предузећа  
НБС – Народна банка Србије  
СЕФ – Светски економски форум  
ССП – Споразум о стабилизацији и придруживању  
СТО – Светска трговинска организација  
Суд – Европски суд правде  
УЕФУ – Уговор о функционисању Европске уније  
CR – concentration ratio (рацио концентрације)  
CRA – Charls Rivers Associates  
EPI - Environmental Performance Index  
ERDF – European Regional Development Fond  
GCI - Global Competitiveness Index  
GII - Global Innovation Index  
GBER – General Block Exemption Regulation (Уредба о генералним блок изузећима)  
НИИ – Hirshman – Herfindahl Index (Хиршман – Херфиндал индекс)  
MEIP – The Market Economy Investor Principle (Принцип приватног инвеститора)  
NPL – non performing loans (нето проблематични кредити)  
NUTS - Nomenclature des unités territoriales statistiques (Номенклатура статистичих територијалних јединица)  
OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development  
OFT – Office for fair trading  
R&D – research and development (истраживање и развој)  
ROA – return on assets (принос на активу)  
ROE – return on equity (принос на капитал)  
SAAP – State Aid Action Plan (Акциони план о државној помоћи)  
SANY – State Aid Notifikations System  
SGEI – Services of General Economic Interest (Услуге од општег економског интереса)  
WIPO - World Intellectual Property Organization

---

## СПИСАК ТАБЕЛА

---

Табела 1. Додељени износ државне помоћи сектору рударства у Србији у периоду 2007 – 2011. година.....	48
Табела 2. Индикатори концентрације на тржишту рударских предузећа у Србији .....	48
Табела 3. Пирсонов коефицијент корелације између државне помоћи и индикатора концентрације (CR <sub>4</sub> , ННI, E).....	49
Табела 4. Промене у пакету мера за „услуге од општег економског интереса“ .....	112
Табела 5. Тржишна капитализација водећих европских банака.....	124
Табела 6. Државна помоћ додељена под привременим оквиром у Европској унији у периоду 2009 – 2011. година.....	128
Табела 7. Регулаторна тела за контролу државне помоћи у СЕЕ земљама и њихова контролна моћ (ситуација у 2000. години).....	135
Табела 8. Оцене Европске комисије у процесу изградње система контроле државне помоћи у Србији .....	142
Табела 9. Интензитет државне помоћи за R&D пројекте.....	144
Табела 10. Правила за дистрибуирање државне помоћи за заштиту животне средине по категоријама предузећа (исказано као проценат оправданих трошкова).....	145
Табела 11. Максимални интензитет државне помоћи за запошљавање према врстама помоћи .....	146
Табела 12. Максимални интензитет државне помоћи за усавршавање .....	146
Табела 13. Максимални интензитет регионалне помоћи за почетна улагања .....	148
Табела 14. Упоредни приказ максималног интензитета регионалне инвестиционе државне помоћи за велике инвестиционе пројекте у ЕУ и Србији .....	148
Табела 15. Максимални интензитет регионалне помоћи за новооснована мала предузећа у ЕУ и Србији .....	148
Табела 16. Стање регулативе државне помоћи у Србији .....	155
Табела 17. Стање регулативе државне помоћи у Хрватској .....	157
Табела 18. Стање регулативе државне помоћи у Македонији.....	159
Табела 19. Стање регулативе државне помоћи у Црној Гори.....	160
Табела 20. Највећих десет банака у Србији према критеријуму укупне активе .....	166
Табела 21. Резултати Програма мера Владе за ублажавање негативних ефеката кризе 2009-2011, у млрд динара .....	170
Табела 22. Основни економски индикатори у Србији (2007 – 2011).....	172
Табела 23. Укупна државна помоћ као % БДП у земљама чланицама ЕУ (2005 – 2011) .....	179
Табела 24. Укупна државна помоћ у Србији, Хрватској и Црној Гори (2005 – 2011).....	181
Табела 25. Резултати дескриптивне статистике за земље чланице ЕУ и одабране земље у региону (према државној помоћи као % БДП – просечна вредност за 2005 – 2011) .....	182
Табела 26. Вредност Пирсоновог коефицијента корелације између државне помоћи и БДП по глави становника у ЕУ и у анализираним земљама у региону (просечне вредности за период 2005 – 2011. година) .....	183

Табела 27. Хоризонтална државна помоћ као % укупне државне помоћи у земљама чланицама ЕУ (2005 – 2011).....	184
Табела 28. Хоризонтална државна помоћ као % укупне државне помоћи у Србији, Хрватској и Црној Гори (2005 – 2011) .....	185
Табела 29. Резултати дескриптивне статистике за земље чланице ЕУ и анализирани земље у региону (према хоризонталној државној помоћи као % укупне помоћи – просечна вредност за период 2005 – 2011. година) .....	187
Табела 30. Вредност Пирсоновог коефицијента корелације између хоризонталне државне помоћи и БДП по глави становника у ЕУ и земљама у региону (просечне вредности за период 2005 – 2011. година) .....	187
Табела 31. Одређене врсте хоризонталне државне помоћи (као % учешћа у укупној државној помоћи); ЕРИ, ГИ и R&D субиндекс; БДП по глави становника у земљама чланицама ЕУ (2011. година) .....	191
Табела 32. Вредност Пирсоновог коефицијента корелације између одређених врста хоризонталне државне помоћи и одабраних индикатора за земље чланице ЕУ .....	192
Табела 33. Одређене врсте хоризонталне државне помоћи (као % учешћа у укупној државној помоћи); ЕРИ, ГИ и R&D субиндекс; БДП по глави становника у анализираним земљама у региону (2011. година) .....	193
Табела 34. Вредност Пирсоновог коефицијента корелације између регионалне државне помоћи и БДП по глави становника за групацију анализираних земаља у региону .....	194
Табела 35. Секторска државна помоћ као % укупне државне помоћи у земљама чланицама ЕУ (2005 – 2011).....	195
Табела 36. Секторска државна помоћ као % укупне државне помоћи у Србији, Хрватској и Црној Гори (2005 – 2011) .....	196
Табела 37. Резултати дескриптивне статистике за земље чланице ЕУ и групацију анализираних земаља у региону (према секторској државној помоћи као % укупне помоћи – просечна вредност за период 2005 – 2011. година).....	198
Табела 38. Вредност Пирсоновог коефицијента корелације између сеторске државне помоћи и БДП по глави становника у ЕУ и земљама у региону (просечне вредности за период 2005 – 2011. година) .....	198
Табела 39. Финални кластер центри .....	199
Табела 40. Упоредни приказ државне помоћи по врстама и индекса ефикасности конкуренције Светског економског форума за земље чланице ЕУ .....	204
Табела 41. Вредност Пирсоновог коефицијента корелације између државне помоћи и индекса ефикасности конкуренције - ЕУ .....	205
Табела 42. Упоредни приказ државне помоћи по врстама и индекса ефикасности конкуренције Светског економског форума за Србију, Хрватску и Црну Гору .....	206
Табела 43. Вредност Пирсоновог коефицијента корелације између државне помоћи и индекса ефикасности конкуренције – анализирани земље у региону .....	206
Табела 44. Структура додељене државне помоћи у Србији (2005 – 2011) и ЕУ (2011).....	207

---

## СПИСАК СЛИКА

---

Слика 1. Утицај државне помоћи на равнотежу монопола.....	52
Слика 2. Државна помоћ намењена смањењу цене монополског предузећа .....	61
Слика 3. Државна помоћ за улазак на монополско тржиште .....	62
Слика 4. Смернице Европске уније према категоријама државне помоћи .....	77
Слика 5. Поступак нотификације и одобравања државне помоћи у постојећем ЕУ систему контролисања .....	80
Слика 6. Нотификација и одобравање различитих категорија државне помоћи .....	81
Слика 7. Повраћај незаконите и некомпатибилне државне помоћи (укупно за период 01.01.2000 – 30.06.2012) .....	82
Слика 8. Однос прихваћених и одлука ЕК којима се покреће истрага .....	95
Слика 9. Број коначних одлука ЕК по врстама .....	95
Слика 10. Процентуално учешће различитих врста одлука ЕК по категоријама државне помоћи (2000 – 2011) .....	95
Слика 11. Тренд негативних одлука ЕК по категоријама државне помоћи .....	96
Слика 12. Тренд позитивних одлука ЕК по категоријама државне помоћи .....	96
Слика 13. Шематски приказ теста балансирања .....	102
Слика 14. Шематски приказ прве фазе ОФТ теста .....	107
Слика 15. Одобрени износ антикризне државне помоћи финансијском сектору према врстама и тренд укупног искоришћеног износа у ЕУ као % БДП (2008 – 2011) .....	115
Слика 16. Искоришћени износ антикризне државне помоћи финансијском сектору према врстама и тренд укупног искоришћеног износа у ЕУ као % БДП (2008 – 2011) .....	116
Слика 17. Евалуација профитабилности банака ЕУ (ROE*) за период октобар 2008 – децембар 2010 .....	120
Слика 18. Веза између процеса реструктурирања и инструмента доделе државне помоћи за период октобар 2008 – децембар 2010 .....	121
Слика 19. Евалуација бруто емисије дугорочних обвезница од стране финансијских институција у ЕУ за период октобар 2008 – децембар 2010 (млрд евра) .....	122
Слика 20. Концентрација државне помоћи на индивидуалне финансијске институције и у земљама чланицама ЕУ .....	122
Слика 21. Кретање вредности индикатора концентрације банкарског система ЕУ .....	123
Слика 22. Услови понуде и тражње кредита нефинансијским корпорацијама у ЕУ .....	129
Слика 23. Однос државне помоћи за докапитализацију и зајмова нефинансијским корпорацијама у државама чланицама Европске уније .....	130
Слика 24. Одбачене пријаве и пријаве на основу којих је дозвољена државна помоћ у 2010. години .....	150
Слика 25. Пријаве према категоријама државне помоћи .....	150
Слика 26. Пријаве државне помоћи према циљевима доделе .....	151
Слика 27. Одлуке Комисије за контролу државне помоћи (2011) .....	152
Слика 28. Учешће категорија државне помоћи према пријавама (2011) .....	153
Слика 29. Учешће категорија државне помоћи према Извештају .....	153
Слика 30. Учешће врста хоризонталне државне помоћи према пријавама .....	153
Слика 31. Учешће врста хоризонталне државне помоћи према Извештају (2011) .....	153
Слика 32. Показатељи успешности пословања банака у Србији (ROE и ROA) за период 2008 – 2011. година .....	164
Слика 33. Концентрација банкарског сектора у Србији – ННИ (2008 – 2011) .....	165



Слика 34. Концентрација банкарског сектора у Србији – CR5 (2008 – 2011).....	165
Слика 35. Кретање учешћа кредита привреди, кредита становништву и проблематичних кредита (NPL) у укупној структури .....	170
Слика 36. Структура и износ проблематичних кредита.....	171
Слика 37. Државна помоћ као % БДП у земљама чланицама ЕУ у 2005. и 2011. години .....	180
Слика 38. Државна помоћ као % БДП у Србији, Хрватској и Црној Гори у 2005. и 2011. години..	181
Слика 39. Тренд укупне државне помоћи као % БДП у ЕУ и одабраним земљама у региону (2005 – 2011).....	182
Слика 40. Хоризонтална државна помоћ као % укупне државне помоћи у земљама чланицама ЕУ у 2005. и 2011. години .....	185
Слика 41. Хоризонтална државна помоћ као % укупне државне помоћи у Србији, Хрватској и Црној Гори у 2005. и 2011. години.....	186
Слика 42. Тренд хоризонталне државне помоћи као % укупне државне помоћи у ЕУ и анализираним земљама у региону (2005 – 2011) .....	186
Слика 43. Компаративни приказ хоризонталне државне помоћи према примарним циљевима доделе (као % учешћа у укупној - 2011) .....	188
Слика 44. Секторска државна помоћ као % укупне државне помоћи у земљама чланицама ЕУ у 2005. и 2011. години .....	196
Слика 45. Секторска државна помоћ као % укупне државне помоћи у Србији, Хрватској и Црној Гори у 2005. и 2011. години.....	197
Слика 46. Тренд секторске државне помоћи као % укупне државне помоћи у ЕУ и анализираним земљама у региону (2005 – 2011) .....	197
Слика 47. Упоредни приказ свих врста државне помоћи у ЕУ, Србији, Хрватској и Црној Гори (2011. година) .....	201

## САДРЖАЈ

УВОД .....	1
1. ТЕОРИЈСКО – МЕТОДОЛОШКЕ ОСНОВЕ СИСТЕМА КОНТРОЛИСАЊА ДРЖАВНЕ ПОМОЋИ .....	5
1.1. Појам државне помоћи .....	5
1.2. Категорије државне помоћи према примарним циљевима доделе .....	8
1.2.1. Хоризонтална државна помоћ .....	8
1.2.2. Регионална државна помоћ .....	12
1.2.3. Секторска државна помоћ .....	15
1.3. Инструменти доделе државне помоћи .....	16
1.3.1. Субвенције .....	17
1.3.2. Порески подстицаји .....	17
1.3.3. Гаранције .....	18
1.3.4. Повољни кредити и порески дуг .....	19
1.3.5. Продаја државне имовине под условима повољнијим од тржишних .....	20
1.4. Основне етапе у развоју система контролисања државне помоћи .....	21
1.4.1. Успостављање инвентара .....	23
1.4.2. Стварање система мониторинга .....	24
1.4.3. Мапирање државне помоћи .....	25
1.4.4. Контрола националних мера државне помоћи .....	27
2. УТИЦАЈ ДРЖАВНЕ ПОМОЋИ НА УСЛОВЕ КОНКУРЕНЦИЈЕ НА ТРЖИШТУ ..	29
2.1. Компатибилност заштите конкуренције и контролисања државне помоћи .....	29
2.2. Детерминанте утицаја мера државне помоћи на конкуренцију .....	32
2.2.1. Карактеристике државне помоћи .....	32
2.2.2. Карактеристике тржишта .....	34
2.3. Утицај мера државне помоћи на тржишно понашање предузећа .....	37
2.4. Утицај мера државне помоћи на тржишну моћ предузећа .....	41
2.5. Државна помоћ и тржишне структуре .....	49
2.5.1. Ефекти мера државне помоћи на конкурентном тржишту .....	49
2.5.2. Ефекти мера државне помоћи на тржишту монопола .....	51
2.5.3. Ефекти мера државне помоћи на тржишту олигопола .....	53
2.6. Утицај мера државне помоћи на друштвено благостање .....	57
2.6.1. Државна помоћ и ефикасност .....	57
2.6.2. Државна помоћ и правичност .....	64

3. СИСТЕМ КОНТРОЛИСАЊА ДРЖАВНЕ ПОМОЋИ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ.....	66
3.1. Правна основа система контролисања државне помоћи у Европској унији.....	66
3.1.1. Услови забране државне помоћи .....	67
3.1.2. Изузеци од забране државне помоћи .....	72
3.1.3. Овлашћења Европске комисије .....	75
3.2. Институционална основа система контролисања државне помоћи у Европској унији.....	75
3.3. „Принцип приватног инвеститора“ као метод идентификовања државне помоћи..	83
3.3.1. Основе „принципа приватног инвеститора“.....	83
3.3.2. Проширења „принципа приватног инвеститора“.....	90
3.4. Детерминанте одлука Европске комисије .....	93
3.5. Реформа система контролисања државне помоћи у Европској унији.....	96
3.6. Економска анализа државне помоћи.....	102
3.6.1. Тест балансирања .....	102
3.6.2. Алтернативни тестови .....	106
3.7. Улога државне помоћи у обезбеђивању „услуга од општег економског интереса“..	109
3.8. Улога система контролисања државне помоћи Европске уније у периоду светске економске кризе .....	113
3.8.1. Мере државне помоћи финансијском сектору у периоду светске економске кризе .....	114
3.8.2. Ефекти мера државне помоћи финансијском сектору у периоду светске економске кризе.....	120
3.8.3. Мере државне помоћи реалном сектору у периоду светске економске кризе..	125
3.8.4. Ефекти мера државне помоћи реалном сектору у периоду светске економске кризе .....	128
4. СИСТЕМ КОНТРОЛИСАЊА ДРЖАВНЕ ПОМОЋИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ ...	132
4.1. Систем контролисања државне помоћи као обавезни део процеса европске интеграције .....	132
4.2. Правни оквир за функционисање система контролисања државне помоћи у Републици Србији.....	138
4.3. Систематизација правила доделе државне помоћи по категоријама у Републици Србији .....	143
4.4. Детерминанте одлука Комисије за контролу државне помоћи Републике Србије.....	149
4.5. Оцена постигнутих резултата у развоју система контролисања државне помоћи у Републици Србији кроз поређење са резултатима у одабраним земљама у региону ...	154
4.6. Улога државне помоћи у периоду светске економске кризе у Републици Србији	161
4.6.1. Обим и ефекти антикризних мера у финансијском сектору .....	162
4.6.2. Обим и ефекти антикризних мера у реалном сектору.....	167

4.7. Препоруке за даљи развој система контролисања државне помоћи у Републици Србији .....	173
5. ЕМПИРИЈСКА ИСТРАЖИВАЊА ЗАКОНИТОСТИ И ТРЕНДОВА ДРЖАВНЕ ПОМОЋИ У СРБИЈИ, ЗЕМЉАМА У РЕГИОНУ И ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ .....	177
5.1. Методолошки оквир истраживања.....	177
5.2. Испитивање законитости и трендова у додељеној државној помоћи.....	179
5.2.1. Укупна државна помоћ .....	179
5.2.2. Хоризонтална (и регионална) државна помоћ .....	183
5.2.3. Секторска државна помоћ .....	194
5.2.4. Идентификовање ограничења у Србији, Хрватској и Црној Гори .....	199
5.3. Испитивање међузависности између додељене државне помоћи и ефикасности политике заштите конкуренције.....	203
5.4. Оцена стања у Србији и препоруке за креаторе економске политике и политике државне помоћи .....	207
ЗАКЉУЧАК.....	210
ЛИТЕРАТУРА.....	215
ПРИЛОГ 1.....	230
ПРИЛОГ 2.....	231
БИОГРАФИЈА АУТОРА .....	243

## УВОД

Систем контролисања државне помоћи подразумева активности на пољу успостављања инвентара, мониторинга, мапирања и контроле државних давања на разним нивоима власти. Инвентар подразумева интерну процену свега онога што држава чини, док је мапирање одређивање нивоа развијености региона, како би се максимални износи одређених врста државне помоћи одобравали само одређеним деловима земље. Важност система произилази из потребе обезбеђивања једнаких услова пословања и једнаких могућности за успех свим учесницима на тржишту. На тај начин, систем контролисања државне помоћи представља саставни део политике заштите конкуренције. Ефикасно функционисање система један је од важних чинилаца повећања конкурентности економских субјеката, подстицаја домаћих инвестиција и привлачења иностраних инвестиција. Адекватно усмеравање државне помоћи има удела у смањењу регионалних диспропорција у развоју и јачању конкурентности сектора који су од стратешке важности за националну економију.

Државна помоћ, као облик селективне државне интервенције, користи се за промовисање одређене економске активности субјекта, сектора или региона. Различити облици државне помоћи прете да наруше конкуренцију будући да се креирају неједнаки услови између тржишних актера који примају и оних који не примају државну помоћ. У научној и стручној јавности не постоји јасан консензус по питању оправданости државне помоћи. Преовладава мишљење да је, у случају недостатка јасних аргумената о неуспеху тржишта, државна помоћ генерално штетна и доприноси нерационалном коришћењу јавних ресурса. Она спречава ефикасно функционисање тржишног механизма и доприноси креирању вештачке предности која нарушава конкуренцију. Неконтролисано додељивање државне помоћи генерише амбијент у коме пословни субјекти очекују подршку од стране државе за своје проблеме у пословању. Поред тога, државна помоћ омета систем конкурентских предности на којима се заснива међународна трговина. У савременим условима је карактеристична примена различитих мера државне интервенције и трошење јавних средстава како би се поједина предузећа, сектори и региони финансијски помогли. Пракса како развијених, тако и земаља у развоју показује да је реч о релативно великим износима помоћи. То изискује развијање критеријума ригорозне селективности примењених мера, што би у коначном резултирало задовољавајућом сврсисходношћу уложених средстава.

Предмет докторске дисертације је систем контролисања државне помоћи као саставни део политике заштите конкуренције. Изградња функционалног система контролисања државне помоћи битан је предуслов постојања конкурентних тржишних структура и испуњења међународно преузетих обавеза. Значај и улога заштите конкуренције у циљу стварања услова за напредак Србије на путу ка европским интеграцијама индукује и значај система контролисања државне помоћи. С обзиром на то да је Закон о контроли државне помоћи (у даљем тексту Закон) у Србији почео да се примењује 2010. године и да је Комисија за контролу државне помоћи 2010. године почела са радом, може се говорити о свежини и актуелности проблематике. Проблематика представља новину како за саме креаторе политике, тако и у домаћој економској литератури. Након испуњавања иницијалних обавеза, потребно је адекватно усмеравање даљих напора и активности Србије у области развијања система контролисања државне помоћи. Те активности морају подразумевати доследну имплементацију Закона о контроли државне помоћи и доношење подзаконских аката којима ће бити разрађене појединачне одредбе Закона. Од значаја је јачање административних капацитета и имплементирање контроле на нивоу државе која ће одражавати принципе и бити компатабилна са преовлађујућим међународним правилима о државној помоћи.

Докторска дисертација је конципирана из неколико целина и представља покушај комплетнијег аналитичког обухвата проблематике.

У *првој глави* докторске дисертације анализирани су теоријско – методолошке основе система контролисања државне помоћи. Систематизацијом постојећих теоријских и практичних концепата прецизно је детерминисан појам државне помоћи. Поред детаљне анализе категорија, у првој глави су обрађени и могући инструменти реализације државне помоћи. Отклоњена је недоумица честог супституисања појма државне помоћи појмом субвенција. Наглашено је да је државна помоћ шири појам, који поред субвенција обухвата и низ других облика директне или индиректне подршке државе. Прва глава обрађује и основне етапе у развоју система контролисања државне помоћи. Успостављање инвентара, стварање система мониторинга, мапирање и увођење контроле националних мера државне помоћи представљају логичан след фаза у процесу изградње система.

*Друга глава* говори о могућим начинама утицаја државне помоћи на конкуренцију. Указано је на компатибилност циљева заштите конкуренције и контролисања државне помоћи. Мањи или већи утицај државне помоћи на

конкуренцију опредељен је низом фактора. У другој глави је систематизован низ детерминанти утицаја државне помоћи на конкуренцију, попут величине помоћи, структуре помоћи, концентрације тржишта и диференцијације производа на њему, степена симетрије у величини предузећа, јачине баријера за улазак на тржиште и излазак са тржишта. Такође, државна помоћ може бити фактор утицаја на тржишно понашање предузећа. Она може опредељивати низ одлука предузећа које условљавају његову тржишну позицију. У другој глави се обрађује понашање предузећа корисника државне помоћи у различитим врстама тржишних структура. Након тога, изводи се општи закључак о утицају државне помоћи на повећање или смањење друштвеног благостања.

*Трећа глава* посвећена је свеобухватној анализи начина функционисања система контролисања државне помоћи у Европској унији (ЕУ). Полази се од правне основе система. Указује се на постојање услова који кумулативно морају бити испуњени како би државна помоћ била забрањена. Према прихваћеној пракси, држава чланица најпре мора пружити државну помоћ из јавних фондова. Држава би требало да пружи економску предност коју прималац не би остварио у нормалним околностима. Битан услов и карактеристика државне помоћи је да она мора бити селективна и тако утицати на фаворизовање примаоца помоћи у односу на конкуренцију. Државна помоћ мора имати стварни или потенцијални негативан утицај на конкуренцију и на трговину. Такође се анализирају и ситуације у којима се државна помоћ може сматрати компатибилном са заједничким европским тржиштем. Оне су класификоване у две групе: помоћ која је компатибилна са заједничким тржиштем и помоћ која под одређеним условима може бити компатибилна са заједничким тржиштем. Истражене су детерминанте које условљавају карактер одлука Европске комисије, као тела надлежног за контролу државне помоћи на нивоу ЕУ. У процени постојања и оправданости државне помоћи, значајна је улога одређених принципа. Основни принцип, развијен од стране Европске комисије, познат је као „принцип приватног инвеститора“. Његова суштина је у компарацији понашања и мотива државе приликом додељивања државне помоћи са понашањем приватног инвеститора на тржишту. У дисертацији је изложен овај основни и низ других принципа који се могу сматрати његовим „проширењима“. Европска комисија је у циљу унапређења процеса и система контролисања државне помоћи у недавној прошлости усвојила низ реформи познатих као Акциони план о државној помоћи. Приоритети наглашени поменути реформама су саставни део проблематике истраживане у трећој глави. Посебан аспект и предмет

анализе је систем контролисања државне помоћи ЕУ у периоду светске економске кризе.

У *четвртој глави* се истражују постигнути резултати и перспективе даљег развоја система контролисања државне помоћи у Србији. Развој система контролисања државне помоћи је обавезујући део процеса интеграције Србије у Европску унију. Искуство земаља нових чланица ЕУ показује да се пре пријема у чланство мора остварити оперативна контрола државне помоћи. Извршена је компарација институционалних решења у Србији са решењима у земљама у региону. Оцењена је усаглашеност усвојених прописа са аналогним прописима у ЕУ. Компарација са земљама „добре праксе“, као један од циљева истраживања, омогућује систематизацију препорука за правилно конципирање и изградњу транспарентног, ефикасног и предвидивог система контролисања државне помоћи. Анализиране су досадашње активности Комисије за контролу државне помоћи у Србији. Идентификовани су постојећи проблеми и недостаци и формулисане препоруке за њихово превазилажење у наредном периоду.

Емпиријско истраживање законитости и трендова у додељивању државне помоћи у Србији, одабраним земљама у региону и ЕУ дато је у *петој глави*. Сагледана су одступања и указано на циљеве ка којима у Србији треба усмеравати државну помоћ у будућности. Претпоставка о постојању инверзне (негативне) корелације између нивоа додељене државне помоћи и ефикасности политике заштите конкуренције тестирана је применом релевантних статистичких метода. Статистичка анализа примењена је и у циљу испитивања међузависности између одговарајућих врста државне помоћи и одређених циљева економског развоја. Мотив је двоструки. Најпре, неопходно је указати на могућност и потребу употребе државне помоћи на економски ефикасан начин. Такође, неопходно је афирмисати научни приступ у овој области, с обзиром на важност проблематике. Отуда је један од циљева докторске дисертације указивање на могућност примене економских и статистичких анализа у области контроле државне помоћи. Једино се једном конзистентном анализом ефеката државне помоћи може обезбедити и сама ефикасност система контролисања државне помоћи.



# 1. ТЕОРИЈСКО – МЕТОДОЛОШКЕ ОСНОВЕ СИСТЕМА КОНТРОЛИСАЊА ДРЖАВНЕ ПОМОЋИ

## 1.1. Појам државне помоћи

Државна помоћ је један од облика спровођења интервенционистичке политике државе, али се овај институт не може поистоветити са далеко ширим појмом државног интервенционизма. Мотивисана широким спектром циљева, држава може да користи различите мере како би интервенисала у привреди и помагала предузећима, секторима или регионима. Држава на тржишту може интервенисати на три начина. Један од начина јесте финансијска помоћ економским субјектима, реализована директним трансферима предузећима, инвестирањем, нискокаматним зајмовима, пореским ослобођењима и олакшицама, продајом инпута испод тржишне цене, куповином аутопута изнад тржишне цене. Други начин везује се за успостављање правила и прописа од стране државе, то јест њену регулаторну политику. Трећи начин односи се на директно обезбеђивање добара и услуга од стране државе, као што су инфраструктура и друга јавна добра.

Први начин државне интервенције, финансијска помоћ предузећима, може бити мотивисана широким спектром циљева. У литератури се истичу: а) подстицање економске активности региона или подстицање лоцирања фирме унутар одређеног региона, б) обезбеђивање услуга које тржиште нема интереса да обезбеди, попут транспорта или телекомуникационих услуга у удаљеним подручјима, в) успоравање стопе опадања индустрије, као што је случај код субвенција за угљањ и челик, г) исправљање тржишних неуспеха, д) повећање запослености, укључујући запошљавање одређених категорија радне снаге, њ) повећање релативног тржишног учешћа предузећа корисника помоћи.<sup>1</sup> Једино се облик државне интервенције у виду финансијске помоћи економским субјектима, мотивисана наведеним циљевима, сматра државном помоћи.

Да би се одредило да ли је нека мера државна помоћ мора се уочити разлика између ситуације у којој је помоћ усмерена ка одређеним корисницима, одређеним предузећима или производњи одређених производа, од ситуације у којој се одређене мере примењују широм земље и за циљ имају фаворизовање економије као целине. Међутим, ова разлика није увек јасна. Наиме, нека мера општег карактера може бити селективна уколико постоји елемент дискреције надлежног органа који одређује

---

<sup>1</sup> OECD. 2001. *Competition Policy in Subsidies and State Aid*, <http://www.oecd.org/daf/competition/abuseofdominanceandmonopolisation/2731940.pdf>, (приступ: 15.02.2012).

државну помоћ. И обрнуто, чињеница да би од те мере одређене компаније могле имати већу корист него друге не значи неминовно да та мера има селективни карактер.<sup>2</sup> Селективност је најзначајнија карактеристика државне помоћи приликом диференцирања мера државне помоћи од општих мера економске политике.

Анализа релевантне литературе доводи до закључка да теорија није дала адекватни допринос на пољу дефинисања државне помоћи. Институције за контролу државне помоћи на различите начине дефинишу државну помоћ. Такође, дефинисање државне помоћи је од суштинског значаја приликом примене инструмената нормативног регулисања ове материје, односно закона, уговора и подзаконских аката.

Међународни рачуноводствени стандард 20, који регулише рачуноводствено обухватање државних додељивања и обелодањивање државне помоћи, државну помоћ дефинише на следећи начин: „Државна помоћ, дотације, субвенције или премије су поступци државе којим се обезбеђују економске користи специфично за поједина предузећа која испуњавају одређене критеријуме у облику преноса средстава предузећу по основу прошлих или будућих испуњења одређених услова који се односе на пословање предузећа. Државна додељивања се признају као приход за периоде у којима је потребно да се они повежу са односним трошковима за чије надокнађивање су предвиђена. Државна додељивања могу бити у облику преноса новца или у облику ослобађања од обавеза према држави, али њихова сврха не представља директну корист акционарима предузећа. Државна помоћ може бити у облику преноса неновчаног средства као што су земља или други ресурси на коришћење предузећу.“<sup>3</sup>

Појам државне помоћи се тумачи на различите начине. Тумачења се крећу од оних најширих, по којима је државна помоћ свака имовинска погодност за предузеће које прима помоћ, до ужих, по којима је државна помоћ свака мера која јача конкурентски положај примаоца смањењем оперативних или инвестиционих трошкова у односу на конкуренте и нарушава конкуренцију.<sup>4</sup> Државна помоћ подразумева новчано оптерећење буџета, односно јавних финансија, било да је у форми расхода или губитка прихода. Свака помоћ која директно или индиректно подразумева коришћење јавних фондова јесте државна помоћ. Додељивање државне помоћи подразумева да се држава у циљу подстицања одговарајуће економске активности благонаклоно односи,

---

<sup>2</sup> Stuart, E., Vuletić, D. 2006. „EU koncept državne pomoći – potraga za balansom između ekonomskog suvereniteta država i zahtjeva jedinstvenog tržišta Europske unije“, *Pregled*, Sarajevo, br. 3: 83-112, str. 92.

<sup>3</sup> Међународни рачуноводствени стандард 20, „Рачуноводство државних давања и обелодањивање државне помоћи“, [www.mfin.gov.rs](http://www.mfin.gov.rs), (приступ: 13.04.2012).

<sup>4</sup> Case 234/84. 1986. “Belgium v Commission“, Case C-148/04. 2005. “Unicredito Italiano“ and C-71/04. 2005. “Xunta de Galicia“, <http://eur-lex.europa.eu>, (приступ: 17.04.2012).

односно ставља у повлашћени положај одређене економске субјекте.<sup>5</sup> На тај начин се постижу одговарајући циљеви економске политике који без помоћи не би могли да се остваре. Одобрена помоћ има позитиван утицај на финансије предузећа и може узети различите форме. *Државна помоћ* је, дакле, *облик селективне државне интервенције којом се одређена предузећа, сектори и региони фаворизују у односу на друге*. Контролисање државне помоћи усмерено је на обезбеђивање једнаких услова пословања за све економске субјекте. Отуда је контролисање државне помоћи интегрални део, односно подсистем политике заштите конкуренције.

Политика заштите конкуренције је важан део економске политике којом се економским субјектима одређују оквирни услови за понашање на тржишту. Она обухвата дефинисање циљева, средстава и носилаца спровођења мера (креатора политике). Функционалност тржишта се при томе остварује обезбеђивањем услова за ефикасну и отворену тржишну привреду и спречавањем или одстрањивањем тржишних ограничавања. У домену политике конкуренције анализирају се односи на тржишту, дијагностицирају ограничења конкуренције, предузимају мере за стимулисање конкуренције и утврђују и спроводе мере заштите конкуренције. Основни циљ политике конкуренције је обезбеђивање и очување услова конкуренције кроз: 1) отклањање вештачке, својеволјне активности предузећа или државе које утичу на слабљење конкуренције; 2) побољшање услова за конкуренцију уз уважавање природних ограничења.<sup>6</sup> У настојању да се остваре циљеви политике конкуренције неопходна је регулативна улога надлежних државних институција. Оне дефинишу правила која регулишу поштenu и лојалну тржишну утакмицу.<sup>7</sup> Мере заштите услова конкуренције су усмерене с једне стране ка предузећима, а с друге стране ка активностима државе, односно контроли државне помоћи.

---

<sup>5</sup> Kesner-Škreb, M. 2003. „Državna potpora poduzećima”, *Financijska teorija i praksa*, Vol. 27(1):157-159, str. 158.

<sup>6</sup> Stojanović, B. 2003. *Tržište Evropske unije – konkurencija i trgovinska politika*, Ekonomski fakultet, Niš, str. 158.

<sup>7</sup> Milenković – Kerković, T. 2007. „Povreda prava konkurencije i zloupotreba kod ugovora o franšizingu“, *Razvijanje konkurentne prednosti preduzeća u Srbiji u uslovima evropskih integracija*, Ekonomski fakultet, Niš, str. 145.

## 1.2. Категорије државне помоћи према примарним циљевима доделе

Основна подела државне помоћи је подела на хоризонталну, регионалну и секторску државну помоћ. Свака од основних категорија државне помоћи обухвата широк спектар циљева чијој реализацији државна помоћ доприноси.

### 1.2.1. Хоризонтална државна помоћ

Хоризонтална државна помоћ намењена је свим предузећима у једној привреди, а не изабраним и унапред одређеним секторима и регионима. Сматра се видом државне помоћи која има најмањи деструктивни утицај на услове конкуренције. Државна помоћ која се хоризонтално додељује свим секторима мање је селективна од осталих облика државне помоћи. Отуда преовладава мишљење да су позитивни ефекти хоризонталне државне помоћи и њихов допринос у решавању неуспеха на тржишту много већи од њиховог негативног утицаја на конкуренцију. Често се истиче да хоризонтална државна помоћ ефикасно коригује тржишне недостатке и доприноси расту друштвеног благостања.<sup>8</sup> Све су то разлози због којих надлежне институције за контролу државне помоћи настоје да наметну правила по којима ће се државна помоћ у што већој мери преусмеравати од секторске ка хоризонталној. Свако повећање процента учешћа хоризонталне државне помоћи у укупној структури помоћи оцењује се као позитиван тренд.

Хоризонтална државна помоћ усмерена је на: истраживање и развој (R&D); заштиту животне средине; помоћ малим и средњим привредним субјектима (МСП); санацију и реструктурирање привредних субјеката у тешкоћама; запошљавање; усавршавање; културу; обезбеђивање ризичног капитала. Регулисање хоризонталне државне помоћи има за циљ баланс између несумњиво великог значаја наведених циљева и опасности да у жељи за њиховим остварењем држава наруши конкуренцију на тржишту.

*Државна помоћ за истраживање и развој* темељи се на постојању значајних позитивних екстерних ефеката истраживања и развоја. У принципу, истраживање, развој и иновације су област политике државне помоћи у којој се увиђа постојање јасних користи од државне интервенције.<sup>9</sup> Темељна истраживања обично носе, поред доприноса пословању конкретног предузећа, знатне екстерне користи. У вези са тим,

<sup>8</sup> Kesner – Škreb, M. 2011. „Industrial Policy and State Aid in Croatia“, *Newsletter, An Occasional Publication of Institute of Public Finance*, No. 55: 1–7, p. 1.

<sup>9</sup> Wishlade, G. F., Michie, M. 2009. *Pandora's Box and the Delphic Oracle: EU Cohesion Policy and State Aid Compliance*, IQ-Net Thematic paper 24(2), European Policies Research Centre, p. 24.

сматра се да предузећа која су носиоци истраживања заслужују и већу државну помоћ. Не постоји ограничење државне помоћи истраживању и развоју за поједине секторе и предузећа из појединих делатности. Сва предузећа која су носиоци основних истраживања, индустријских истраживања и експерименталног развоја могу рачунати на подршку државе. Једини критеријум који мора бити задовољен јесте да се овај вид државне помоћи не може доделити предузећу у тешкоћама. Постоји низ циљева којима је намењена државна помоћ за истраживање, развој и иновације. Дозвољени облици државне помоћи за истраживање и развој односе се на: помоћ за R&D пројекте; помоћ за студије техничке изводљивости; помоћ за трошкове права индустријске својине за мала и средња предузећа; помоћ за млада иновативна предузећа; помоћ за процесне и организационе иновације у услугама; помоћ за иновационе саветодавне услуге и за услуге подршке иновацијама; помоћ за кредитирање високо квалификованих кадрова; помоћ за иновационе кластере.

Тржиште не може понудити неки значајнији степен заштите животне средине. Због тога се државна помоћ намењена овом циљу сматра оправданом под одговарајућим условима. Да би *државна помоћ за заштиту животне средине* била оправдана, позитивни ефекти заштите животне средине морају да превазилазе негативне ефекте нарушавања конкуренције које државна помоћ може подразумевати. Отуда контрола овог вида државне помоћи има значајне импликације и детаљно регулише који износ државне помоћи за заштиту животне средине је оправдано одобрити, којим пројектима, под којим условима и које врсте еколошких политика посебно треба подржати како би се максимизирали позитивни ефекти.<sup>10</sup> Постоји низ ситуација у којима се државна помоћ за заштиту животне средине може сматрати оправданом. Државна помоћ за заштиту животне средине обухвата: помоћ за предузећа која превазилазе важеће стандарде или која повећавају ниво заштите животне средине у одсуству стандарда; помоћ за рано прилагођавање будућим стандардима; помоћ за израду еколошких студија; помоћ за уштеду енергије; помоћ за производњу енергије из обновљивих извора; помоћ за постројења за комбиновану производњу електричне и топлотне енергије (когенерација) и енергетски-ефикасно даљинско грејање; помоћ за управљање отпадом; помоћ за санацију контаминираних локација; помоћ за пресељење предузећа.

---

<sup>10</sup> Flam, K. 2008. *EU Environmental State Aid Policy - Wide Implications, Narrow Participation?*, CANES Working Paper, Fridtjof Nansen Institute, <http://www.fni.no/doc&pdf/FNI-R1308.pdf>, p. 1, (приступ: 13.03.2012)

Оправдана државна помоћ за заштиту животне средине мора довести до тога да прималац помоћи промени своје понашање на начин који ће довести до повећања укупног нивоа заштите животне средине у односу на ситуацију пре одобрене државне помоћи. Код додељивања државне помоћи за заштиту животне средине неопходно је обезбедити не само да овај вид државне помоћи не наруши конкуренцију, већ и да се принцип „загађивач плаћа“ (*polluter pays principle*), који захтева да предузећа која су носиоци загађења животне средине сnose трошкове санације загађења, буде задовољен.<sup>11</sup>

Мала и средња предузећа су због асиметричних информација на кредитном тржишту у подређеном положају на тржишту, у смислу тежег приступа финансијским средствима у компарацији са великим предузећима. Даваоци финансијских средстава немају довољно информација на основу којих би могли са извесношћу проценити њихове будуће резултате пословања и кредитну способност. Такође, мала и средња предузећа имају тежи приступ информацијама о новим технологијама и новим тржиштима и веома су осетљива на административне и регулативне промене. Због тога се државна помоћ која има за циљ исправљање ових тржишних неуспеха сматра оправданом хоризонталном мером. Међутим, све се чешће истиче да је са становишта ефикасности оправданије помагати малим и средњим предузећима улагањем у њихову способност обезбеђивања неопходних тржишних информација, у отварање информационих центара и иновирање информационе технологије у односу на директну финансијску помоћ појединим предузећима. *Државна помоћ за МСП* обухвата: помоћ за инвестиције и запосленост; помоћ за новооснована мала предузећа основана од стране жена предузетника; помоћ за рано прилагођавање будућим стандардима; помоћ за консултације у корист малих и средњих предузећа; помоћ за учешће на сајмовима; помоћ за трошкове за права индустријске својине; помоћ за иновационе саветодавне услуге и услуге подршке иновацијама.

*Државна помоћ за санацију и реструктурирање* предузећа је усмерена ка оним предузећима која не могу сама решити своје проблеме у пословању. Помоћ ће бити додељена оном предузећу које сопственим средствима није у могућности да

---

<sup>11</sup> Sadeleer, N. 2012. “State Aids and Environmental Protection: Time for Promoting the Polluter-Pays Principle”, *Nordic Environmental Law Journal*, No. 1: 3–30, p. 4.

елиминише повећање губитака, стечај или ликвидацију у кратком року. Оваква помоћ подразумева ликвидносна инјекцију предузећу.<sup>12</sup>

Постоје одређена опште прихваћена правила за доделу државне помоћи за санацију и реструктурирање. Најпре, помоћ може бити додељена само једном у десетогодишњем периоду, уз поштовање принципа „први пут, последњи пут“. Дефиниција предузећа које је у тешкоћама искључује новоформирана предузећа, чак иако је њихова иницијална финансијска позиција несигурна. Такође, није дозвољено додељивати државну помоћ за друге циљеве (као што је регионална помоћ) предузећима корисницима помоћи за реструктурирање. Помоћ за реструктурирање се може доделити само једном и условљена је постојањем плана који ће обезбедити да предузеће у неком разумном року почне успешно дугорочно да послује. Помоћ за санацију мора да задовољи следеће услове: предузеће мора да се квалификује као предузеће у тешкоћама; помоћ мора бити ограничена на износ који је неопходан да задржи предузеће у послу; помоћ мора бити временски ограничена; помоћ треба да буде једнократна операција.

*Државна помоћ за запошљавање* може да се додели за запошљавање лица која се теже запошљавају. Овај вид државне помоћи додељује се у облику субвенција за зараде или у облику надокнаде трошкова запошљавања лица са инвалидитетом.

*Државна помоћ за усавршавање* може бити додељена предузећима за посебно и опште усавршавање. Посебно усавршавање се односи на обуку запослених предузећа које прима државну помоћ којом се обезбеђују квалификације радника применљиве у конкретном предузећу. Општим усавршавањем се обезбеђују шире квалификације радника применљиве и у другим предузећима и пословним подручјима.

*Државна помоћ у облику ризичног капитала* намењена је само малим и средњим привредним субјектима. Основна намена овог вида државне помоћи је отклањање тржишних недостатака на тржишту ризичног капитала. Ризични капитал се односи на обезбеђивање капитала за предузећа са перципираним високим потенцијалом раста током раних фаза раста. Предузећа која имају потребу за ризичним капиталом обично немају довољан приступ капиталу на тржишту. Понуда оваквог капитала долази од инвеститора који су спремни да предузимају висок ниво ризика у замену за потенцијално натпросечни принос инвестираног капитала. Присутни јаз на тржишту ризичног капитала услед несавршености тржишта капитала онемогућава обезбеђивање

---

<sup>12</sup> Постоје подељена мишљења о томе да ли државну помоћ за санацију и реструктурирање треба класиковати у хоризонталну или секторску државну помоћ.

капитала по ценама које би биле прихватљиве за обе стране у трансакцији. То може неповољно утицати на потенцијале развоја МСП. Постојање јаза између потреба и понуде ризичног капитала може оправдати одобравање државне помоћи у одређеним околностима. Наиме, државна помоћ може бити веома ефикасно средство за ублажавање поменутих тржишних недостатака.

*Државна помоћ у области културе* може да се додели за заштиту културног наслеђа и за кинематографске и друге аудиовизуелне активности.

Чињеница да се хоризонтална државна помоћ не додељује унапред одабраним секторима или регионима и њена доступност већем броју привредних субјеката чини је мање селективном у односу на друге две категорије државне помоћи. Тиме је и више оправдана, с обзиром на мање могућности нарушавања конкуренције. Хоризонтална државна помоћ усмерена је на оне циљеве који су окосница одрживог привредног развоја земље (истраживање, развој и иновације, мала и средња предузећа), или је у функцији подршке и унапређење често маргинализованих циљева развоја (заштита животне средине, усавршавање, запошљавање лица која се теже запошљавају или лица са инвалидитетом).

### ***1.2.2. Регионална државна помоћ***

Регионална државна помоћ се додељује са циљем подстицања привредног развоја неразвијених, односно мање развијених региона. Посебан мотив за усмеравање државне помоћи ка одређеним регионима јесте изузетно низак животни стандард или велика незапосленост. Регионална државна помоћ може да се користи како би се избегла концентрација производње у појединим деловима земље и на тај начин подстакло економски развој сиромашних региона. Додељује се привредним субјектима у регионима где се улагања сматрају оправданим због постојања низа економских, природних, социјалних, демографских и/или других недостатака. Ова категорија државне помоћи подразумева мере које подстичу економску активност и на тај начин доприносе смањењу или елиминисању регионалних неравномерности и у многим земљама бележи значајне износе.<sup>13</sup> Регионална државна помоћ је усмерена на хендикепе угрожених, односно мање развијених региона. Ова географска специфичност прави разлику између регионалне помоћи и других облика хоризонталне

---

<sup>13</sup> Wishlade F.G. 2008. "Competition and Cohesion – Coherence or Conflict? European Union Regional State Aid Reform Post-2006", *Regional Studies*, Vol. 42(5): 753–765, p. 754.



помоћи као што је помоћ за истраживање, развој, иновације, запошљавање, заштиту животне средине.<sup>14</sup>

Регионална државна помоћ обухвата три основне категорије: регионалну инвестициону државну помоћ, регионалну државну помоћ новооснованим малим привредним субјектима и оперативну регионалну државну помоћ.

*Регионална инвестициона државна помоћ* може да се додели за иницијалну инвестицију или за креирана нова радна места повезана са иницијалном инвестицијом. При томе се под иницијалном, односно почетном инвестицијом подразумева улагање у материјалну и нематеријалну имовину која је намењена успостављању нове организације, проширењу постојеће организације, диверзификацији резултата организације у нове, додатне производе или фундаменталној промени у целокупном процесу производње постојеће организације. Стварање нових радних места повезано са инвестицијом подразумева нето повећање радних места у одређеном периоду након завршетка инвестиције. Приликом одобравања регионалне инвестиционе државне помоћи два услова морају бити задовољена: а) одржавање инвестиције или креираних радних места у наредним годинама и б) допринос примаоца помоћи пројекту у одређеном проценту.

Регионална инвестициона државна помоћ може бити одобрена за велике инвестиционе пројекте. Велики инвестициони пројекти су мање погођени хендикепима који карактеришу угрожена подручја у односу на инвестиционе пројекте мањег обима. Велике инвестиције носе ризик да износ помоћи пређе неопходни минимум како би се надокнадили регионални недостаци. Постоји и опасност да би државна помоћ за ове пројекте довела до дисторзивних ефеката, попут неефикасног избора локације и већег нарушавања конкуренције. Такође, помоћ представља скуп трансфер средстава од пореских обвезника у корист примаоца помоћи. Може доћи до нето губитка благостања, односно ситуације у којој трошкови помоћи превазилазе корист за потрошаче и произвођаче.<sup>15</sup> Отуда је неопходна дубља и свеобухватна анализа државне помоћи за велике инвестиционе пројекте. Постоји опасност од вештачке поделе великог инвестиционог пројекта на подпројекте како би се избегла специфична правила за такве пројекте. Отуда се велики инвестициони пројекат сматра једним инвестиционим пројектом када почетну инвестицију предузме у периоду од три године

---

<sup>14</sup> *Guidelines on National Regional Aid for 2007-2013*, Official Journal of the European Union (2006/C 54/08), p. 13.

<sup>15</sup> *Communication from the Commission concerning the criteria for an in-depth assessment of regional aid to large investment projects*, Official Journal of the European Union (2009/C 223/02), p. 3.

једна или више компанија и када се она састоји се од сталних средстава која су комбинована на економски недељив начин.

*Оперативна помоћ* намењена је смањењу текућих трошкова пословања предузећа (нпр. трошкови зарада, транспортни трошкови, закуп). Оперативна помоћ регионима се може само изузетно додељивати уколико су задовољени одређени критеријуми: а) да је оправдана у погледу њеног доприноса регионалном развоју; б) да је њен ниво пропорционалан недостацима које има за циљ да ублажи; в) да има привремени карактер и да се смањује током времена.

Привредни развој у регионима који су квалификовани за регионалну помоћ је често успорен релативно ниским нивоом предузетништва, што се посебно манифестује малим бројем новооснованих предузећа. Државна помоћ може бити користан инструмент у циљу подстицања развоја малог бизниса у неразвијеним регионима. Отуда је *државна помоћ за новооснована мала предузећа* усмерена на финансирање оперативних трошкова пројеката који се односе на успостављање и развој нових малих предузећа. Да би се избегао неприхватљив ризик од угрожавања конкуренције, помоћ би требало да буде стриктно ограничена на мала предузећа, ограниченог износа и да се смањује постепено.

Додељивање државне помоћи искључиво за новооснована мала предузећа може довести до одређене проблематичне ситуације. Власници постојећих малих предузећа имају мотива да затварају и поново отварају своја предузећа како би могла да искористе овај вид помоћи. Отуда је потребна посебна опрезност. Регулацивом је потребно обезбедити превазилажење овог проблема, рецимо ограничавањем и одбијањем пријава власника недавно затворених предузећа.

У већини европских земаља регионална државна помоћ се додељује у оквиру секторски опредељених буџета, уз узимање у обзир критеријума регионалне развијености приликом додељивања помоћи, а на основу регионалних развојних програма. С обзиром да у претходном периоду у Републици Србији није постојао законодавни и институционални оквир у домену регионалног развоја, регионална државна помоћ је реализована преко Фонда за развој Републике Србије, кредитима под повољнијим условима (нижа каматна стопа од референтне каматне стопе на банкарском тржишту). Поред Фонда за развој Републике Србије, државна финансијска и техничка помоћ за равномерни регионални развој пласирана је и путем Гаранцијског фонда, Националне службе за запошљавање и Агенције за развој МСП и предузетништва. Од средине 2006. године, регионалне подстицаје даје и Агенција за

страна улагања и промоцију извоза (СИЕПА), у виду посебних стимуланса за инвестиције у општине са високом стопом незапослености. Поред средстава из буџета Републике Србије и буџета локалних власти, значајан извор регионалне помоћи представљале су донације међународних институција и држава донатора.<sup>16</sup> У наредном периоду, најважнији извор међународне помоћи за регионални развој представљаће фондови ЕУ. У фази приступања ЕУ, Република Србија ће моћи да користи нови Инструмент за предприступну помоћ (ИПА), а једна је од области на коју ће се примењивати ИПА фондови је и регионални развој.

### **1.2.3. Секторска државна помоћ**

Секторска државна помоћ је намењена унапред одређеним, односно познатим привредним субјектима у појединим делатностима, односно секторима. Секторска државна помоћ носи већу потенцијалну опасност нарушавања конкуренције у односу на хоризонталну услед изразито селективног карактера. Такође, овај вид државне помоћи није усмерен на исправљање неуспеха на тржишту. Веома често, овај вид помоћи само одлаже неопходне радикалне промене и структурна прилагођавања у појединим секторима и индустријама. Због тога је привремени карактер секторске државне помоћи неопходан да би она имала позитивне ефекте. Међутим, не охрабрује чињеница да се овај вид државне помоћи веома често под притиском корисника трансформише из привремене у сталну. Посебну опасност представља лоцирање и концентрисање секторске државне помоћи на мали број предузећа. Овакав начин њеног лоцирања лако може довести до појаве моралног хазарда и до ситуације у којој предузећа очекују помоћ од стране државе сваки пут кад се нађу у потешкоћама. Таква врста помоћи може креирати вештачку конкурентску предност и стављати нископродуктивне секторе у повлашћени положај на штету осталих сектора у привреди.

Све напред наведено може, поред изразитог деструктивног утицаја на конкуренцију, имати јако негативан утицај на ефикасност укупне привреде. Постоје мишљења да овај вид помоћи фаворизовањем једног, обично мање ефикасног предузећа, редукује друштвено благостање.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Влада Републике Србије, *Стратегија регионалног развоја Републике Србије за период од 2007. до 2012. године*, [http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti\\_sekcija.php?id=45678](http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678), стр. 106, (приступ: 17.07.2012).

<sup>17</sup> Kesner – Škreb, M. 2011. „Industrial Policy and State Aid in Croatia“, *Newsletter, An Occasional Publication of Institute of Public Finance*, No. 55: 1–7, p. 1.

Свака врста државне помоћи (хоризонтална, регионална или секторска) може бити додељена на један од три начина: као шема државне помоћи, као индивидуална државна помоћ или на *ad hoc* основи. Уколико се државна помоћ додељује у виду шеме државне помоћи, прималац помоћи није унапред познат. *Шему државне помоћи* представљају критеријуми и мере, који су одређени од стране надлежних министарстава, најчешће у облику општих правних прописа, који одређују дозвољеност државне помоћи, услове и доступност до помоћи, висину, интензитет и инструменте и која је нотифицирана надлежном телу на одобрење. Шема државне помоћи је скуп свих прописа, нацрта, односно предлога прописа државних органа, који представљају основ за доделу државне помоћи корисницима који нису унапред одређени. *Индивидуална државна помоћ* је врста државне помоћи код које је прималац унапред познат. Надлежно тело за мониторинг и контролу државне помоћи посебно разматра сваку пријаву помоћи која је намењена тачно одређеном примаоцу за одређене намене. Индивидуална државна помоћ може се дати у складу са одлуком даваоца помоћи претходно одређеном кориснику (уколико се не ради о шеми државне помоћи) или индивидуално одређеном кориснику на основу шеме државне помоћи и на основу претходног подношења пријаве телу надлежном за контролу државне помоћи. *Ad – hoc државна помоћ* је појединачна државна помоћ која се додељује изван оквира шеме државне помоћи, за једно предузеће, једнократно.

### **1.3. Инструменти доделе државне помоћи**

Државна помоћ може бити реализована у форми различитих инструментата. Државна помоћ не обухвата само директне субвенције, као најпознатији и најчешће примењиван инструмент доделе државне помоћи, већ и кредите под повољнијим условима од тржишних, гаранције, различите видове пореских олакшица (умањење пореза, престанак пореског дуга, отпис пореза), смањење или ослобађање од плаћања доприноса за обавезно социјално осигурање, куповину од стране државе или продају непокретности у власништву државе под условима повољнијим од тржишних, краткорочно финансирање извоза, ризични капитал (улагање у мала и средња предузећа, било да се ради о почетној фази или фази експанзије и то са наменом отклањања тржишних недостатака на тржишту ризичног капитала) и слично. Овим се листа могућих инструмената доделе државне помоћи не завршава, али су поменути најчешће заступљени инструменти доделе.

### ***1.3.1. Субвенције***

Субвенције су најчешће коришћени инструмент доделе државне помоћи. У литератури долази до честог супституисања појма државне помоћи појмом субвенција. Појам помоћи шири је од појма субвенција, али такође укључује и субвенције. Субвенције се уобичајено дефинишу као плаћања у новцу или одговарајућа врста подршке предузећу за производњу добара или услуга. Државна помоћ је веома сличан концепт, специјално конципиран за поједине циљеве који не би били остварени без екстерне помоћи. Концепт помоћи је шири од појма субвенција будући да не обухвата само приходе са аспекта предузећа примаоца помоћи, као што су субвенције саме по себи, већ такође и интервенције које, у различитим формама, умањују трошкове предузећа, и који имају сличне карактеристике и исте ефекте као и субвенције.<sup>18</sup> Државна помоћ, као шири појам, обухвата: а) директне владине субвенције пословним субјектима којим се умањују њихови трошкови пословања и они фаворизују у односу на конкуренцију и б) низ других облика директне или индиректне државне помоћи, попут пореских олакшица, државних концесија, субвенционисаних кредита.

Субвенције се као инструмент доделе државне помоћи карактеришу чињеницом да се целокупни износ помоћи трансферише кориснику. Наиме, еквиваленција између номиналне вредности државне помоћи и износа помоћи коју корисник добија не мора увек да постоји. Да ли ће разлика између ове две категорије постојати зависи од тога о ком инструменту државне помоћи је реч. Због тога је у пракси развијена методологија оцене величине државне помоћи за поједине инструменте и групе инструмената доделе државне помоћи. Код субвенција нема потребе за таквом оценом, јер је укупна трансферисана вредност кориснику државна помоћ. Државну помоћ у којој је елемент помоћи једнак номиналној вредности помоћи представљају, поред субвенција, и порески подстицаји и продаја државне имовине испод тржишне вредности. Карактеристика помоћи трансферисане путем субвенција јесте да се додељује путем расходне стране буџета. Као антипод овом инструменту стоје порези и доприноси, као начин доделе државне помоћи путем приходне стране буџета.

### ***1.3.2. Порески подстицаји***

Порески подстицаји, независно од тога да ли се ради о пореским изузећима, отписивању пореског дуга или ослобађању од обавезе плаћања доприноса,

---

<sup>18</sup> Case 30/59. 1961. "De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg v High Authority of the European Coal and Steel Community", <http://eur-lex.europa.eu>, p. 19, (приступ: 25.07.2012).

представљају начин доделе државне помоћи који терети приходну страну државног буџета. Аналогно субвенцијама и код пореских подстицаја укупни номинални износ помоћи која је трансферисана кориснику је државна помоћ. Код примене пореског изузећа као вида доделе државне помоћи, државном помоћи се сматра укупан износ пореске уштеде коју корисник помоћи остварује. Код отписивања пореског дуга или код ослобађања субјекта од обавезе плаћања доприноса, укупни отписани износ се сматра државном помоћи.

### ***1.3.3. Гаранције***

Ова група инструмената државне помоћи обухвата државне гаранције за осигурање од комерцијалних и некомерцијалних ризика изражене у номиналном износу. Наиме, државне гаранције омогућавају кориснику да добије кредите уз повољније услове од оних на финансијским тржиштима. У одређеним ситуацијама, мотив за државне гаранције може бити немогућност да их предузећа добију од стране финансијских институција. Попут осталих инструмената државне помоћи, гаранције дате од стране државе, односно од стране централних, регионалних и локалних власти, као и гаранције дате од стране других тела која су под контролом државе, попут државних предузећа, могу представљати државну помоћ. Корист од државне гаранције повезан је са ризиком који држава преузима. За такав ризик држава би требало да наплати одговарајућу премију. Међутим, уколико држава не наплаћује премију или део премије, постоји корист за предузећа и одлив државних средстава. Дакле, чак и у ситуацијама да се не створе услови да држава врши исплате по основу датих гаранција државна помоћ може постојати. Помоћ се додељује у тренутку када је гаранција дата, а не онда када дође до позивања на гаранцију, или до исплате под условима гаранције.<sup>19</sup> Да ли гаранција представља државну помоћ или не, и уколико је одговор потврдан, колико је износ државне помоћи, треба процењивати у тренутку одобравања гаранције.

У суштини, државне гаранције нису директна новчана помоћ. Међутим, гаранције чине потенцијални јавни дуг и по том основу трошак за државу. Слично је и са гаранцијама у којима је величина државне помоћи нижа од вредности гаранције, јер оне представљају корист коју прималац помоћи добија бесплатно или по цени која је нижа од тржишне. Када недостају подаци о величини и износу државне помоћи, као апроксимација се узима укупан губитак за државу. Величина државне помоћи у виду

---

<sup>19</sup> *Commission Notice on the application of Articles 87 and 88 of the EC Treaty to State aid in the form of guarantees*, Official Journal of the European Union (2008/C 155/02), p. 13.

гаранције много је мања од номиналног износа дуга. Међутим, уколико дође до наплате гаранције, целокупни износ дуга представља државну помоћ. Уколико се премија за гаранцију обрачунава применом комерцијалних принципа, државна гаранција се неће сматрати државном помоћи.

Државне гаранције, било да су повезане са кредитима, покривањем губитака или неком другом активношћу предузећа, обично се сматрају државном помоћи, будући да елиминишу елемент ризика који би предузеће иначе требало да сноси. Међутим, под одређеним условима државне гаранције неће представљати државну помоћ.<sup>20</sup> Ове ситуације су дефинисане за случај индивидуалних гаранција, као и за шеме државних гаранција. Гаранција се неће сматрати државном помоћи уколико дужник није у финансијским тешкоћама и уколико би могао да добије кредит по тржишним условима на финансијском тржишту без интервенције државе. Гаранција државе неће представљати државну помоћ уколико је за њу плаћена тржишна цена (што одражава између осталог износ и трајање гаранције, обезбеђење које дужник даје, финансијски положај дужника, стопе неизвршења и остале економске услове).

#### ***1.3.4. Повољни кредити и порески дуг***

Повољним кредитима сматрају се они кредити које држава директно или преко својих агенција додељује предузећима уз повољне услове. Повољни услови најчешће подразумевају ниже каматне стопе од тржишних, дужи грејс период или дужи период отплате кредита. Повољни кредити представљају кредите које држава даје обично предузећима у тешкоћама која не могу добити кредит на тржишту. Кредит неће бити додељен било ком, већ оном предузећу за које постоји оправдано веровање да ће убрзо бити у стању да нормално настави пословање без државне помоћи. Приликом утврђивања да ли кредит одобрен од стране државе садржи елементе државне помоћи неопходно је компарирати све меродавне услове одобреног кредита са кредитним условима са тржишта капитала. Уколико постоји њихова једнакост, давање не представља државну помоћ.

Сличну категорију државне помоћи представља и порески дуг. Наиме, добијањем могућности неизмирења пореских обавеза на време, порески дужник добија посредно помоћ од стране државе. Порески дуг омогућава појединим предузећима, да

---

<sup>20</sup> State Aid Team Department for Business, Innovation and Skills London UK. 2011. *The State Aid Guide, Guidance for state aid practitioners*, <http://www.bis.gov.uk/assets/BISCore/business-law/docs/S/11-1040-state-aid-guide.pdf>, p. 7.

своје пореске обавезе измирују мимо законски предвиђених рокова, чиме се таква предузећа стављају у повољнији положај.

Код повољних кредита и пореског дуга величина државне помоћи је много нижа од трансферисане капиталне вредности помоћи. Величина државне помоћи је износ уштеде на каматама коју прималац оствари у току периода у коме може располагати трансферисаним капиталом. У другом случају, када предузеће држави дугује порез, сматра се да је државна помоћ једнака користи коју дужник има у периоду у коме средства која представљају дуг држави стоје њему на располагању. Према појединим решењима у пракси, када држава не поднесе податке о величини државне помоћи одобрене путем повољних кредита, сматра се да величина државне помоћи износи 15% од укупног износа који је држава позајмила кориснику. Према другим, износ државне помоћи представља позитивни ефекат повољније каматне стопе по којој је кредит одобрен у односу на референтну каматну стопу на банкарском тржишту капитала, обрачунато применом прости линеарне методе за период кредитирања.

#### ***1.3.5. Продаја државне имовине под условима повољнијим од тржишних***

Продаја државне имовине може у неким околностима садржати елементе државне помоћи и на тај начин утицати на фаворизовање купца у односу на конкуренцију. У пракси су дефинисани услови који морају бити задовољени како оваква врста продаје не би конституисала државну помоћ. Продаја имовине у јавној својини не представља државну помоћ уколико су приликом продаје поштовани одређени принципи. Наиме, нема државне помоћи уколико је продаја извршена објављеном, отвореном и неусловљеном лицитацијом, прихватањем најбоље или једине понуде. Понуда мора бити јавна и не сме искључивати било ког потенцијалног купца. Други услов чије испуњење обезбеђује да продаја државне имовине не представља државну помоћ јесте да се продаја изврши и цена одреди на основу процене независног стручњака.

Без обзира на врсту и вид доделе државне помоћи, као основне њене карактеристике издвајају се селективност, економска предност за корисника помоћи и услед тога могућност нарушавања конкуренције на тржишту. Отуда је неопходна егзистенција функционалног система контролисања државне помоћи.



#### 1.4. Основне етапе у развоју система контролисања државне помоћи

Систем контролисања државне помоћи упориште има у одређеним економским теоријама, попут теорија спољне трговине или одређених парадигми политичке економије.<sup>21</sup> У складу са *традиционалном теоријом спољне трговине* смањење трговинских баријера између земаља генерише ефекте пораста благостања. Теорија спољне трговине не указује на штетне ефекте мера државне помоћи, јер полази од претпоставке статичког модела савршене конкуренције. Према овој теорији, мере државне помоћи краткорочно немају утицај на капацитете на тржишту, већ једино повећавају профит предузећа примаоца државне помоћи. Насупрот томе, *теорија стратешке трговине* полази од претпоставке несавршеног, олигополског тржишта. По овој теорији, субвенционисање локалне фирме ће повећати благостање државе у којој је та фирма лоцирана. Профит иностране конкурентске фирме биће редукован у корист профита субвенционисане фирме којој државна помоћ омогућује да смањи трошкове и редукује цене. Како свака држава има једнаки подстицај да додељује државну помоћ својим предузећима уследиће трка са субвенцијама. Када су тржишта и међународно и несавршено конкурентна, субвенционисање економске активности у једној земљи може бити на штету и рачун економских активности у другим земљама. Стога је неопходна наднационална интервенција како се државе не би укључивале у међусобни „рат са субвенцијама“. Проблем настаје због ситуације да државни органи одлуке доносе на основу уско националних (или регионалних) интереса. Решење овакве ситуације захтева, поред наднационалне интервенције, и интервенцију од стране одговарајућег државног регулаторног тела које ће бити независно и способно да заузме више колективан став. Тако је у образложењу теорије стратешке трговине регулисање државне помоћи основно средство којим се обезбеђују једнака правила игре у међународној трговини. Према парадигми нове *политичке економије*, додељивање државне помоћи предузећима, посебно помоћи за спасавање и реструктурирање великих предузећа, често је политички атрактивна опција којој прибегавају владе појединих земаља.

Иницијални импулси контролисања државне помоћи предузећима, секторима и регионима јавили су се релативно рано. Идеја о потреби контролисања државне помоћи датира из педесетих година двадесетог века, а у оквиру тадашњих земаља чланица Европске заједнице (ЕЗ). Без обзира на релативно дуг период развоја и

---

<sup>21</sup> Hölscher, J., Nulsch, N., Johannes, S. 2010. *State Aid in the Enlarged European Union: An Overview*, IWH Discussion Papers, No. 24, p. 9.

усавршавања система контролисања државне помоћи, још увек се питање контроле карактерише као спорно и комплексно у националним оквирима, као и у домену међународних односа. Питање је осетљиво са економског, али и социјалног и политичког становишта. Поред осетљивости, други аргумент који индукује потребу за континуираним усавршавањем система контроле јесте још увек висок ниво државне помоћи. Ова чињеница је валидна за развијене земље чланице Европске уније и, још више, за велики број националних економија потенцијалних чланица, односно земаља у развоју.

Са глобалног становишта, различите земље и институције имају различиту логику приступа контролисању државне помоћи. Док је за Сједињене америчке државе (САД) карактеристично непостојање система контроле државне помоћи, овај систем је на нивоу Европске уније у сталном развоју и постаје све више рестриктиван. Контрола државне помоћи је постала суштински стуб јединственог тржишта. На тај начин се предузећима обезбеђује могућност наступа на тржишту и конкурисања под једнаким условима. Она пружа заштиту од држава чланица које различитим видовима помоћи стварају предности за сопствена предузећа, секторе и регионе, а на штету и на рачун других држава чланица или, шире, општег европског интереса. Наиме, овакав вид коришћења државне помоћи не само да може довести до нерационалног коришћења ограничених ресурса, већ може бити и штетан по саму кохезију Европске уније. Режим контроле субвенција у оквиру Светске трговинске организације (СТО) по својој ригидности може бити класификован између веома либералног приступа у САД и растуће рестриктивног система контролисања државне помоћи у ЕУ.

Захтеви за постојањем функционалног система контролисања државне помоћи нису валидни само за постојеће земље чланице ЕУ, већ су проширени и на потенцијалне чланице. Систем се рапидно развија у свим новим геополитичким регионима са којима ЕУ успоставља нове уговорне односе засноване на трговини и политичким односима, односно у земљама централне и источне Европе, Русији и државама Балкана. Током последње деценије захтеви за успостављањем система контролисања државне помоћи проширени су на земље потписнице Споразума о стабилизацији и придруживању (ССП). Споразум је основни инструмент путем кога Европска унија настоји да обезбеди прихватање правила заједничког тржишта и од стране земаља које су потенцијални кандидати за чланство.

Са становишта националне економије, успостављање система је императив. Један регулативно заокружен и транспарентан систем контролисања државне помоћи

је неопходан услов за развој трговине и међународних економских односа конкретне државе. Софистицирани систем мониторинга и контролисања државне помоћи користи здравој конкуренцији на домаћем тржишту, помаже интеграцији националног тржишта и доприноси хармонизацији будућих индустријских и инвестиционих политика. Систем је ефикасан механизам којим се у значајној мери може избећи дуплирана или некорисна јавна потрошња. Систем контролисања државне помоћи помаже у стварању приступа индустријској модернизацији, економском развоју и директним страним инвестицијма у складу са најбољим међународним праксама. На међународном плану, систем унапређује процесе интеграције у ЕУ и приступ у СТО.

Мада конкретни кораци потребни за стварање система зависе у извесној мери од околности и специфичности саме државе, генерално се може рећи да је имплементација система контролисања државне помоћи процес који се одвија кроз неколико фаза:

- 1) успостављање инвентара;
- 2) стварање система мониторинга;
- 3) мапирање државне помоћи;
- 4) контрола националних мера државне помоћи.

#### ***1.4.1. Успостављање инвентара***

Први корак у креирању система контролисања државне помоћи је успостављање инвентара. Инвентар државне помоћи је свеобухватна база података свих програма државне помоћи у земљи. Процес креирања националног система контролисања државне помоћи најпре захтева интерну процену онога шта држава на различитим нивоима власти чини како би помогла економску активности. Ова процена је у терминологији Европске уније позната као инвентар државне помоћи. На тај начин се успоставља полазна основа за каснији преглед, мониторинг и међународно извештавање. У неким државама, креирање инвентара укључује директну анализу државног буџета. Прате се појединачни програми у буџету како би се успоставио циљ, правна основа и износи државне помоћи, потреба за програмом, пропорционалност (или прикладност интервенције) и корисници програма. У комплекснијим државним структурама, са различитим нивоима власти, приступ који треба примењивати је у широком смислу речи исти, али укључује комплекснију анализу.

Инвентар садржи полазну основу података за развој система контролисања државне помоћи. С обзиром на то да наредни корак у процесу креирања система

контролисања државне помоћи подразумева стварање система мониторинга како би се пратиле промене у основном инвентару, неопходно је успостављање законског тела коме ће бити делегирано овлашћење за прикупљање података са свих нивоа власти на једно место. На овај начин се обезбеђује да нова државна помоћ буде додата у инвентар. Такође, укинути видови јавне потрошње и програми државне помоћи могу бити искључени из инвентара. Коначно, корекције инвентара могу бити извршене и парцијално, код оних програма помоћи где је, рецимо, креирана нова законска основа или где је предложено веће или мање буџетско усмеравање у специфичне програме.

#### ***1.4.2. Стварање система мониторинга***

Следећи корак у имплементацији система контролисања државне помоћи је стварање система мониторинга како би се наредних година пратиле промене основног инвентара. Неопходан услов за успешност ове фазе јесте делегирање правне надлежности на законито и независно тело које ће се бавити прикупљањем и синтезом података о државној помоћи на различитим нивоима власти. Тако се обезбеђује да се подаци чувају у једној обједињеној бази. Активностима мониторинга прате се све промене које настају и врше благовремене модификације основног инвентара.

Национални инвентар државне помоћи је често поверљива унутрашња база података. Међутим, инвентар и систем контроле заједно омогућавају националним властима да извештавају о додељеној државној помоћи у земљи заинтересоване наднационалне институције. Исти елементи система имају и значајну интерну улогу. Наиме, они дозвољавају националним властима, на свим нивоима, увид у специфичне економске политике који није био доступан пре успостављања система контролисања државне помоћи. На тај начин, држава је у могућности да поставља кључна питања везана за интерни утицај примењених мера државне помоћи. Држава може сагледавати утицај државне помоћи на конкуренцију. Затим, могуће је доносити одлуке о укидању или модификовању одређених видова државне помоћи како би се државна средства ефикасније користила у алтернативним употребама и у сврху успешнијег економског развоја земље као целине.

Битно је направити разлику између инвентара у систему мониторинга као једној од фаза и инвентара у заокруженом систему контролисања државне помоћи. Инвентар који је успостављен за систем контроле садржи листу “постојеће државне помоћи”. Од органа за контролу се не може захтевати да наложи повраћај ове државне помоћи. Државна помоћ у инвентару је у том смислу заштићена. Из тог разлога је корисно

окарактерисати основни инвентар за систем мониторинга као “прелиминарни инвентар државне помоћи” и пажљиво поновно успоставити коначни инвентар (као постојећи листу државне помоћи) непосредно пре него било који систем контролисања државне помоћи ступи на снагу.<sup>22</sup>

### **1.4.3. Мапирање државне помоћи**

Трећи корак приликом успостављања система државне помоћи је мапирање државне помоћи. Потреба за мапирањем као фазом произилази из чињенице да су у одређеном моменту развоја система поједини региони у земљи развијенији од других. У складу са тим, мапирање је процес усмерен на утврђивање нивоа развијености региона, како би се максимални износи државне помоћи одобравали само одређеним деловима земље, посебно неразвијеним регионима. У оним регионима који нису оптерећени значајнијим економским проблемима примењиваће се мањи нивои државне помоћи.

Изворно мапирање државне помоћи настало је у Немачкој. Немачка је седамдесетих година двадесетог века успоставила софистицирани систем економских индикатора на регионалном и локалном нивоу. Циљ је био детерминисање релативног просперитета и неразвијености у односу на национални просек. Препорука Немачке је била да такав систем треба да буде усвојен приликом успостављања ЕУ регионалног развојног фонда (ЕРДФ) како би се омогућило идентификовање које су то области Европске уније којима је потребно финансирање и у којој мери. На тај начин мапирање постаје основа методологије структуралног финансирања ЕУ од стране ЕРДФ. У пракси контролисања државне помоћи мапирање се уводи осамдесетих година двадесетог века. Издвојене су две групе региона који могу бити изузети до забране државне помоћи, „А региони“ и „С региони“.

„А региони“ се дефинишу као региони где је БДП по глави становника мањи од 75% од просека ЕУ на NUTS II статистичком нивоу (велики регион). „С региони“ се дефинишу на основу мањих региона (обично NUTS III) и путем преговора са ЕУ. „С региони“ се одређују упоређивањем објективних индикатора пре са националним него просеком Европске уније. Регионална помоћ намењена „С регионима“ мора бити део добро дефинисане регионалне политике земље чланице, при чему је неопходно придржавати се правила регионалне концентрације. С обзиром на то да је намењена

---

<sup>22</sup> Stuart, E., Vuletić, D. 2006. „EU koncept državne pomoći – potraga za balansom između ekonomskog suvereniteta država i zahtjeva jedinstvenog tržišta Europske unije“, *Pregled*, Sarajevo, br. 3: 83-112, str. 105.

регионима који су у мање неповољном положају него „А региони“ и географско поље изузећа и дозвољени интензитет помоћи морају бити строго ограничени. У том случају, само мали део националне територије земље чланице може да се квалификује за помоћ о којој је реч“<sup>23</sup>.

„С региони“ су дефинисани на основу методологије која користи индикаторе бруто домаћег производа по глави становника према стандарду куповне моћи и према нивоу незапослености. Како би се потврдила права интерна неразвијеност користе се два прага. Региони на нивоу дефиниције NUTS-III морају имати БДП по глави становника испод 85% или ниво незапослености већи од 115% од националног просека. Надаље, како би се узела у обзир релативна позиција земље чланице у односу на ЕУ просек, прагови од 85% за БДП по глави становника и 115% за незапосленост су модификовани у складу са посебном формулом о корекцији.<sup>24</sup> Прилагођени праг БДП израчунава се по формули:

$$GDP = 85 * \left( \frac{1 + \frac{100}{RMS}}{2} \right) \quad (1)$$

док је формула за прилагођени праг за незапосленост:

$$NEZAPOSLENOST = MIN \left[ 150; 115 * \left( \frac{1 + \frac{100}{RMS}}{2} \right) \right] \quad (2)$$

при чему је *RMS* релативна позиција државе чланице према БДП, односно незапослености у односу на ЕУ просек у %.

На овај начин се осигурава да региони у богатијим земљама чланицама у циљу квалификовања за С регионе морају имати мањи БДП по глави становника у односу на национални просек. Региони у земљама чланицама са малом незапосленошћу морају имати виши ниво незапослености како би добили статус С региона, минимум незапосленост већу за 150% од националног просека. Насупрот томе, региони у сиромашнијим земљама чланицама могу имати већи БДП по глави становника од 85%, а региони у земљама чланицама са високом незапосленошћу могу доказати довољно диспаратета са нивоом незапослености испод 115%.

<sup>23</sup> *Guidelines on National Regional Aid for 2007-2013*, Official Journal of the European Union (2006/C 54/08), p. 17.

<sup>24</sup> *Guidelines on National Regional Aid for 2007-2013*, Official Journal of the European Union (2006/C 54/08), p. 36.

Региони земље чланице који су подобни за помоћ за регионално улагање и прагови такве помоћи одобрени за сваки регион заједно чине регионалну мапу помоћи земље чланице. Регионална мапа помоћи такође дефинише и регионе подобне за додељивање других облика помоћи, укључујући додатне нивое помоћи према различитим ЕУ смерницама. Пракса Европске уније је да се ове мапе израђују на сваке три до четири године.<sup>25</sup>

Израда мапа државне помоћи мотивисана је пре свега правилним одређивањем максималног нивоа помоћи за улагање, креирање радних места, обуку, развој малих и средњих предузећа итд. на основу релативног просперитета земаља и њихових региона. У Србији су мапе регионалне државне помоћи још увек нерешено питање и некомплетирана фаза развоја система контролисања државне помоћи. Међутим, ова проблематика унапређена је имплементацијом Закона о регионалном развоју, увођењем NUTS 2 поделе у статистички систем Србије, којом је Србија званично подељена у пет статистичких региона.<sup>26</sup> Увођење поделе представља позитиван увод у разрешење овог елементарног проблема ефикасног функционисања система контролисања државне помоћи. Подела има огроман значај у планирању државних развојних стратегија у области регионалног развоја и имплементацији политике државне помоћи неразвијеним регионима са високим степеном незапослености и социјалних проблема.<sup>27</sup> Сходно томе, очекивања су да ће у наредном периоду бити омогућено целовито праћење ефеката додељене регионалне помоћи и осигурана сврсисходност уложених средстава која се до сад наметала као кључни проблем.

#### ***1.4.4. Контрола националних мера државне помоћи***

Последња фаза приликом креирања националног система контроле државне помоћи је увођење контроле националних мера државне помоћи уз помоћ законодавства и принципа ЕУ система у националним структурама. Ово је специфично предмет уобичајених транзиционих периода у ССП. Искуство земаља које су се тренутно кандидовале за чланство у ЕУ показује да се очекује успостављање оперативне контроле у потпуности знатно пре пријема у чланство у ЕУ.

---

<sup>25</sup> Доступно на: [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/regional\\_aid/map.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/regional_aid/map.pdf), (приступ: 25.03.2012)

<sup>26</sup> Усвајањем измена и допуна Закона о регионалном развоју 2010. године Србија је званично подељена на пет статистичких региона: регион Војводине, Београдски регион, регион Шумадије и Западне Србије, регион Јужне и Источне Србије, регион Косово и Метохија.

<sup>27</sup> Stojanović B. 2011. „Državna pomoć regionima u Srbiji“, *Ekonomika preduzeća*, Vol. 59(3-4): 157-166, str. 164.

У зависности од националних правних и уставних захтева, систем контролисања државне помоћи генерално захтева оквир специфичног законодавства како би се креирале институционалне надлежности и низ дужности и права у погледу мониторинга и система извештавања, као и целокупног националног система. У принципу, такво законодавство треба да осигура да: а) се међународна правила не крше (без обзира да ли се у тој фази примењују); б) државна помоћ и субвенције не угрожавају конкуренцију на домаћем тржишту; в) се испита расходни карактер државних интервенција и да се оне, по потреби, мењају; г) су економске политике у складу са најбољом међународном праксом и да заиста постижу задате резултате.<sup>28</sup>

Поменути редослед фаза приликом конципирања и изградње система контролисања државне помоћи представља, најпре, објективно потребан след активности. Поред тога, као што пракса потврђује, предуслов је имплементације ефикасног националног система.

---

<sup>28</sup> Stuart, E., Vuletić, D. 2006. „EU koncept državne pomoći – potraga za balansom između ekonomskog suvereniteta država i zahtjeva jedinstvenog tržišta Europske unije“, *Pregled*, Sarajevo, br. 3: 83-112, str. 106.



## 2. УТИЦАЈ ДРЖАВНЕ ПОМОЋИ НА УСЛОВЕ КОНКУРЕНЦИЈЕ НА ТРЖИШТУ

### 2.1. Компатибилност заштите конкуренције и контролисања државне помоћи

Систем контролисања државне помоћи подсистем је политике заштите конкуренције. Док је политика заштите конкуренције усмерена на контролисање активности привредних субјеката на тржишту, систем контролисања државне помоћи усмерен је на контролу и мониторинг активности државе. Циљ је јединствен: спречавање активности контролисаних субјеката (предузећа или државе) које могу нарушити конкуренцију на тржишту.

Државна помоћ предузећима, секторима или регионима може довести до фаворизовања прималаца помоћи у односу на конкуренцију. Постоји неколико теоретски важних аргумената и концепата који могу објаснити због чега државна помоћ може да наруши конкуренцију. Један од њих је у литератури познат као „*проблем болесне индустрије*“.<sup>29</sup> За овакав вид индустрије или сектора карактеристична је предимензионираност капацитета. Одобравање државне помоћи предузећима у секторима у којима постоји предимензионираност капацитета носи посебан ризик од нарушавања конкуренције. У вези са тим, анализа утицаја државне помоћи на конкуренцију мора укључити и анализу да ли ће предложени пројекат коме је намењена државна помоћ бити реализован у сектору или подсектору у коме поменуто предимензионираност постоји.<sup>30</sup> Капацитети оваквих индустрија знатно су већи од садашњих, а вероватно и будућих потреба за њиховим коришћењем. Државна помоћ у оваквим ситуацијама може успорити или спречити прерасподелу капитала и алоцирање капацитета ка растућим индустријама. Одобравањем државне помоћи неефикасним произвођачима, они могу бити заштићени. Без државне помоћи и под конкурентским притиском излазили би са тржишта и омогућили усмеравање предимензионираних капацитета ка ефикасној производњи.

Други могући негативни ефекат државне помоћи на конкуренцију је више стратешког карактера и повезан је са теоријским концептом предаторских цена. *Предаторске цене* настају када предузеће снижава цене испод трошкова производње и такву стратегију користи за елиминисање конкурената на тржишту. Мотив је повећање

<sup>29</sup> Sherer, F. M., Ross, D. 1990. *Industrial market structure and economic performance*, Houghton Mifflin.

<sup>30</sup> *Multisectoral Framework on regional aid for large investment projects (notified under document No C(2002) 315)*, Official Journal of the European Communities (2002/C 70/04), p. 11.

цена и профита на дуги рок. Међутим, да би такав вид предаторских акција био изводљив, предузеће мора бити финансијски способно да поднесе краткорочне губитке. Државна помоћ може бити коришћена за смањење трошкова предузећа. На тај начин, државна помоћ може да постане стратешко оружје за предузеће корисника које ће му омогућити да смањи и задржи своје цене испод нормалног конкурентног нивоа. Ово даље доводи до спречавања или ограничавања уласка нових предузећа на тржиште. На аналоган начин, државна помоћ може бити искоришћена за субвенционисање акција које ће довести до тога да конкурентска предузећа излазе са тржишта.

Државна помоћ не нарушава конкуренцију по дефиницији. У неким случајевима државна помоћ може имати позитивно дејство на конкуренцију. Као могући позитивни ефекат државне помоћи у литератури се често истиче њен утицај на *разбијање мултитржишног договора* међу предузећима. Због све већег утицаја глобализације, међународне компаније често продиру на исте сегменте тржишта. У теорији постоји доказ да у ситуацији дуопола предузећа завршавају у затворениковој дилеми. Предузеће подиже свој профит улазећи на тржиште друге фирме. Међутим, како конкурентска фирма примењује исту стратегију, фирме спречавају једна другу да остваре монополске профите.<sup>31</sup> Предузећа, покушавајући да превазиђу ову дилему и суочена са истим проблемом, често међусобно комуницирају. Чести контакти могу да доведу до мултитржишних договора, односно предузећа развијају „прећутне договоре“ о подели тржишта. У таквој ситуацији, државна помоћ једном од предузећа може да разбије споразум. Одобравање државне помоћи једном од два предузећа креатора споразума може да га мотивише на поновни улазак на тржиште другог предузећа. На тај начин ће „прећутни договор“ о подели тржишта бити нарушен и обновиће се конкуренција на конкретном тржишту.

Аналогно пракси антимонополске политике, анализа утицаја државне помоћи на конкуренцију мора бити ограничена на релевантне производе, релевантно тржиште производа и релевантно географско тржиште. Њихово дефинисање предуслов је идентификовања, а затим и спречавања потенцијално негативног ефекта државне помоћи на конкуренцију.

У циљу сагледавања ефеката државне помоћи неопходно је да се најпре идентификују производи на чију ће производњу државна помоћ имати утицаја. Ово ће

---

<sup>31</sup> Brander, J., Crugman, P. 1983. “A Reciprocal Dumping Model of International Trade”, *Journal of International Economics*, Vol.15: 313–321.

даље омогућити процену утицаја на конкуренцију и потрошаче. *Релевантни производи* могу се дефинисати као производи чији произвођачи под утицајем државне помоћи мењају своје понашање. Под променом понашања могу се подразумевати: смањење цена, повећање продуктивности рада, повећање набавке инпута, повећање иницијативе у развијању нових или побољшаних производа, промене процеса производње, промене локације и слично. У том смислу, производи могу укључивати не само оне које тренутно производи корисник помоћи, већ и нове који проистичу из развоја производа. У неким ситуацијама, када помоћ не погађа посебну активност, већ подржава корисника помоћи у целини, релевантни производи су сви производи произведени од стране корисника помоћи.

Идентификовање конкурената који су погођени одобравањем државне помоћи одређеном кориснику еквивалентно је идентификовању тржишта производа на коме ће се осетити ефекти помоћи, односно *релевантног тржишта производа*. Наиме, државна помоћ може да доведе до преусмеравања тражње од конкурената ка кориснику помоћи. До померања тражње доћи ће једино у случају да конкуренти производе супституте оних производа за чију производњу је државна помоћ намењена. Поред тога, тржишта која су у директној вези са померањем тражње и која ће бити погођена су тржишта инпута и комплементарних добара, уколико конкуренти смање тражњу за њима. Погођени потрошачи су они који купују производе на овим тржиштима. Дакле, релевантно тржиште производа обухвата све оне производе који су, према оцени потрошача, супститути са производом чијој је производњи намењена помоћ, као и тржишта инпута и комплементарна тржишта. Фактори од значаја за разграничење релевантног тржишта производа су, између осталог: карактеристике производа и њихова намена, преференције потрошача, постојање супституције у недавној прошлости, баријере и трошкови везани за пребацивање тражње од супститута ка производу коме је државна помоћ намењена, еластичност и унакрсна ценовна еластичност тражње производа.

Након идентификовања конкурената и потрошача на које помоћ потенцијално може утицати, важно је и њихово лоцирање у географском смислу, односно одређивање *релевантног географског тржишта*. Ово је посебно битно када треба пратити прекограничне ефекте државне помоћи. Државна помоћ може довести до преусмеравања тражње из једног у друго географско подручје. Фактори од којих то зависи су, између осталог: природа и карактеристике производа, трошкови превоза,

преференције потрошача, разлике у уделима на тржишту између суседних географских подручја или знатне разлике у цени.<sup>32</sup>

Следи да однос између државне помоћи и конкуренције није нимало једноставан, као ни једностран. Да би се овај однос оцењивао мора постојати основно предзнање о стратешком понашању на релевантном тржишту.<sup>33</sup> Поред тога, неопходно је сагледати низ фактора који условљавају карактер међузависности државне помоћи и конкуренције. Постојање и већи или мањи интензитет негативног ефекта државне помоћи зависи од великог броја детерминанти које су повезане како са самим карактеристикама помоћи, тако и са карактеристикама релевантног тржишта.

## **2.2. Детерминанте утицаја мера државне помоћи на конкуренцију**

Државна помоћ може имати мањи или већи негативан утицај на конкуренцију. Интензитет утицаја државне помоћи на конкуренцију зависи од великог броја фактора који могу бити класификовани у две групе. Прва група фактора повезана је са карактеристикама саме државне помоћи, док се друга група односи на карактеристике тржишта на коме примаоци помоћи функционишу.

### ***2.2.1. Карактеристике државне помоћи***

Главне карактеристике државне помоћи од којих зависи интензитет њеног утицаја на конкуренцију су:

- висина државне помоћи;
- повезаност државне помоћи са трошковима;
- степен селективности државне помоћи;
- степен наменског коришћења државне помоћи;
- временски период додељивања;
- тип државне помоћи.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> European Commission. 2009. *Common Principles for an Economic Assessment of the Compatibility of State Aid under Article 87.3*, [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/reform/economic\\_assessment\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/reform/economic_assessment_en.pdf), p. 17, (приступ: 12.09.2012).

<sup>33</sup> Sleuwaegen, L. 1999. *Competitive distortions and state aid to firms. How to define the relevant market?*, Study commissioned by Enterprise DG, Brussels, [http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/getdocument.cfm?doc\\_id=2691](http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/getdocument.cfm?doc_id=2691), p. 5, (приступ: 16.09.2012).

<sup>34</sup> OFT. 2005. *European state aid control*, [http://www.ofit.gov.uk/shared\\_ofit/reports/comp\\_policy/ofit821.pdf](http://www.ofit.gov.uk/shared_ofit/reports/comp_policy/ofit821.pdf), p. 20, (приступ: 28.05.2012).

### *Висина државне помоћи*

Већи или мањи утицај државне помоћи на конкуренцију најпре зависи од самог износа, односно висине државне помоћи. Висина државне помоћи може бити посматрана у различитом контексту. Поред апсолутне висине помоћи, од значаја је и релативни удео државне помоћи у односу на укупну вредност инвестиције или укупну висину трошкова повезаних са инвестицијом.

### *Повезаност са трошковима*

Различите врсте државне помоћи утичу на трошкове предузећа на различите начине. Одређене врсте државне помоћи имају директан утицај на маргиналне трошкове предузећа, док друге могу више бити фокусиране на смањење фиксних трошкова успостављања или проширења производње. Промена у маргиналним трошковима предузећа се директно преноси на потрошаче, као промена у цени производа. Таква промена ће вероватно имати непосредног утицаја на конкурентски процес, укључујући и утицај на релативну снагу предузећа која добијају и предузећа која не добијају помоћ. Промена у фиксним трошковима неће имати такав директан утицај на цене. Међутим, она може да учини улазак и излазак са тржишта мање или више могућим за фирме, што је генерално дугорочно дејство.

### *Селективност*

Карактеристика селективности говори о броју предузећа на тржишту којима је државна помоћ намењена. Превелика селективност, односно усмеравање државне помоћи на ограничени број предузећа додатно ограничава конкуренцију. Међутим, чињеница да неки степен селективности може бити оправдан чини ову карактеристику теже проценљивом.

Прихваћено је становиште да су шеме државне помоћи *a priori* мање дисторзивне од *ad hoc* помоћи. Међутим, то никако не значи да су оне без утицаја на конкуренцију. Шеме државне помоћи могу имати озбиљан утицај на локацију производње унутар одређеног региона, посебно када је шема сектор-специфична. Такође, шема државне помоћи може бити усмерена на одређени број предузећа са значајном тржишном снагом, односно потенцијалом да добију значајну тржишну моћ, као резултат додељене државне помоћи.<sup>35</sup> Ово се дешава у ситуацијама када се шема државне помоћи односи на мали број корисника и када не постоје гаранције да су из шеме искључена предузећа са значајним тржишним уделом. Уколико је шема државне

---

<sup>35</sup> Friederiszick, W. H., Röller, L., Verouden V. 2007. "European State Aid Control: an economic framework", in *Handbook of Antitrust Economics*, (Paolo Buccirossi, ed.), MIT Press: 625-669, p. 656.

помоћи усмерена ка малој групи предузећа, њен утицај на конкуренцију се мора процењивати на основу истих критеријума који би се применили у случају појединачне државне помоћи.

#### *Степен наменског коришћења државне помоћи*

Државна помоћ се наменски додељује и њена употреба је ограничена на одређене сврхе. Међутим, предузеће може одлучити да је искористи за најпрофитабилније области свог пословања, а не за оно за шта је предвиђено. Зато је корисно размотрити да ли је државна помоћ циљана (усмерена) и њена употреба ограничена. Неопходно је проценити колике су могућности предузећа да државну помоћ користи на другачији начин од оног који је приликом доделе предвиђен.

#### *Државна помоћ на понављајућој основи*

Постоје разлике у ефектима које ће произвести државна помоћ која се додељује једнократно и државна помоћ (исте вредности) која се додељује током дужег временског периода. Пружање државне помоћи на понављајућој основи носи веће могућности нарушавања конкуренције у односу на једнократну. Осим тога, када се разматра утицај државне помоћи која се обезбеђује на понављајућој основи, не сме се занемарити чињеница да је државна помоћ збир укупних плаћања током времена, а не само онај износ који се годишње исплаћује.

#### *Тип помоћи*

Један од могућих начина диференцирања државне помоћи је подела на оперативну помоћ и инвестициону помоћ. Оперативна помоћ носи опасност директног утицаја на ниво варијабилних трошкова, а тиме и на ниво цена и потрошаче. Као резултат тога може се очекивати да ће оперативна помоћ имати јачи утицај на конкуренцију на тржишту. Инвестициона помоћ може такође утицати на ефикасност конкуренције и трговине, али је њен утицај обично дугорочног карактера.

### **2.2.2. Карактеристике тржишта**

Главне карактеристике тржишта од којих зависи интензитет утицаја државне помоћи на конкуренцију су:

- степен концентрисаности тржишта;
- ниво диференцијације производа на тржишту;
- степен симетрије у величини предузећа;
- неценовна конкуренција;

- постојање баријера за улазак/излазак.<sup>36</sup>

#### *Ниво концентарције на тржишту*

Ниво концентрисаности тржишта зависи од броја предузећа на тржишту и њихове величине, односно удела на тржишту. Најопштије посматрано, мањи број предузећа и већи њихов удео на тржишту индицира и већи степен концентрисаности тржишта и обрнуто. Ниво концентарције на тржишту се релативно лако израчунава, уз коришћење једноставних информација са тржишта и интерних информација предузећа. Једини тежи задатак у примени аналитичког концепта израчунавања нивоа концентрације јесте дефинисање релевантног тржишта. Једноставност утврђивања чини мерење концентрације широко употребљиваним концептом приликом утврђивања структуре тржишта и конкуренције на њему. Мерење концентрације веома је важно и у сагледавању потенцијалног утицаја државне помоћи на конкуренцију. Већи степен концентрисаности тржишта носи веће опасности негативног утицаја државне помоћи на конкуренцију.

#### *Симетричност у величини предузећа*

Тржишта се обично састоје од предузећа различитих величина и тржишног учешћа. Степен симетрије може бити важан, јер државна помоћ предузећима различитих величина може да има веома различите ефекте. На пример, пружање државне помоћи малим предузећима може их учинити способнијим за надметање у конкурентском процесу са великим фирмама што се оцењује као позитивна тенденција. Међутим, пружање државне помоћи великом предузећу или лидеру на тржишту може да учини конкуренте мање способним да се такмиче са примаоцем државне помоћи, што може довести до њиховог истискивања са тржишта.

#### *Ниво диференцијације производа*

Степен сличности/различитости производа на тржишту још један је фактор утицаја државне помоћи на конкуренцију. Више диференцирани (мање слични) производи су мање заменљиви са тачке гледишта потрошача. Интензитет ценовне или неценовне конкуренције на тржишту диференцираних производа може бити нижи него на тржишту скоро или потпуно идентичних производа.

Ако је државна помоћ одобрена предузећу које послује на тржишту диференцираних производа, уз исте остале услове, утицај на конкуренцију може бити

---

<sup>36</sup> OFT. 2005. *European state aid control*, [http://www.offt.gov.uk/shared\\_offt/reports/comp\\_policy/oft821.pdf](http://www.offt.gov.uk/shared_offt/reports/comp_policy/oft821.pdf), p. 20, (приступ: 28.05.2012).

мањи од пружања државне помоћи на тржишту са мање диференцираним производима. Однос између диференцијације и ефекта пружања државне помоћи можда неће увек бити овако једноставан. На пример, у екстремном случају идентичних производа, такође се могу очекивати мали ефекти државне помоћи на конкуренцију. Ово због тога што тржишта са идентичним производима често имају велики број предузећа сличне величине, а тиме ће и утицај државне помоћи дате једном предузећу вероватно бити мали у односу на величину тржишта.

#### *Неценовна конкуренција*

Предузећа на многим тржиштима не конкуришу само ценама, већ и путем многих других фактора. Ово укључује иновативну природу производа, бренд производа и бројне друге карактеристике. Честе су ситуације у којима се предузећа активно такмиче неценовним карактеристикама њихових производа. На тржиштима на којима је изражена неценовна конкуренција важно је размотрити да ли би државна помоћ омогућила примаоцу побољшање квалитета или бренда или других неценовних карактеристика и стицање конкурентске предности у односу на друга предузећа на овај начин. Ово је важна карактеристика, тако да би испитивање диференцијације производа приликом одобравања државне помоћи увек требало да буде праћено и њеним разматрањем.

#### *Баријере за улазак и излазак са тржишта*

Баријере уласку односе се на било коју функцију тржишта која може дати предност постојећим предузећима на тржишту. Баријере уласку омогућавају постојећим предузећима повећање цена до нивоа на коме потенцијални нови учесници не виде улазак на тржиште као профитабилно решење.

Баријере за улазак на тржиште могу имати различите форме. *Апсолутна предност* постојећих предузећа се јавља у ситуацијама када се прописи државе, попут лиценцирања, права интелектуалне својине и слично, користе за ограничавање приступа одређеном тржишту. *Стратешка предност* постоји када актуелне фирме имају предност у односу на нове учеснике због своје успостављене позиције. Овај вид предности постоји и када постојећа предузећа на нове уласке одговарају стратегијом врло ниских цена или инвестирањем у проширење капацитета, чиме се потенцијални нови учесници демотивишу. Баријеру за улазак на тржиште може представљати *висок ниво неповратних трошкова*. Трошкови уласка на тржиште ће у већој мери спречавати улазак нових учесника уколико је у њиховој структури значајније учешће фиксних трошкова који се не могу повратити у случају да учесник не успе и буде приморан да



изађе са тржишта. *Економија обима* (опадање просечних трошкова са порастом нивоа производње) може да делује као баријера за улазак у неким околностима, посебно у случају високих фиксних трошкова.<sup>37</sup>

Анализиране форме баријера за улазак на тржиште, које су од несумњиво великог значаја у сагледавању конкуренције на тржишту, од значаја су и приликом процене и одобравања државне помоћи. Ефикасност тржишта се смањује у ситуацијама у којима постојећа предузећа на тржишту користе државну помоћ за јачање баријера уласку. Међутим, треба имати у виду да у одређеним околностима државна помоћ може бити обезбеђена у циљу превазилажења горе наведених препрека и омогућавања новим предузећима да уђу на тржиште.

Баријере за излазак се односе на трошкове који настају када предузеће прекине производњу и излази са тржишта.

Наведени фактори интензитета утицаја државне помоћи на конкуренцију уједно морају бити и кључни параметри *ex ante* испитивања оправданости/неоправданости државне помоћи од стране меродавних актера.

### **2.3. Утицај мера државне помоћи на тржишно понашање предузећа**

Државна помоћ може утицати на три врсте тржишних одлука предузећа:

- одлуке о ценама и производњи;
- одлуке о уласку и изласку са тржишта;
- инвестиционе одлуке.

#### *Одлуке о ценама и производњи*

Основне одлуке предузећа јесу одлуке о обиму производње и ценама које ће наплатити за своје производе. Према класичној економској теорији предузеће одређује цену на нивоу на коме је додатни (маргинални) приход од продаје последње јединице производа једнак додатним (маргиналним) трошковима производње те јединице. То је тачка у којој предузеће максимира свој профит. Било који даљи пораст производње довео би до губитка. Предузеће би морало да смањи продајну цену додатног производа испод маргиналних трошкова производње.

Канал утицаја државне помоћи на одлуке о ценама и производу заправо је утицај државне помоћи на трошкове и приходе предузећа. Државна помоћ може утицати на:

---

<sup>37</sup> OFT. 2002. *Mergers – substantive assessment guidance*, Enterprise Act, [http://www.offt.gov.uk/shared\\_offt/business\\_leaflets/enterprise\\_act/oft516.pdf](http://www.offt.gov.uk/shared_offt/business_leaflets/enterprise_act/oft516.pdf), p. 29, (приступ: 12.11.2012).

- трошкове који се мењају са променом обима производње (варијабилни трошкови);
- трошкове који се не мењају са променом обима производње (фиксни трошкови);
- приход који предузеће може остварити.

Државна помоћ која утиче на *варијабилне трошкове* предузећа ће директно утицати на одлуке о ценама и производњи. Конкретно, државна помоћ која смањује варијабилне трошкове ће довести до повећања производње и смањења цена. Конкуренти корисника у том случају могу изгубити тржишно учешће, остварити ниже профите, редуковати своју производњу и прилагодити своје инвестиционе планове. У оваквој ситуацији помоћ има позитивне ефекте за потрошаче субвенционисане робе (ниже цене, барем у кратком року) и корисника (већи профит), а све то на рачун негативних ефеката за конкуренте.

Пример државне помоћи која утиче на варијабилне трошкове је помоћ намењена повећању запослености у неком региону. У ту сврху држава може субвенционисати зараде у одређеном предузећу. Приход који може остварити предузеће - корисник помоћи остаје исти. Трошкови производње додатне јединице падају, тако да предузеће може бити мотивисано да повећа своју производњу. Све ово има индиректни ефекат на одлуке конкурентских предузећа о ценама и производњи. Наиме, конкурентска предузећа су на тржишту суочена са предузећем које је снизило цене. Она морају одговорити обарањем својих цена (са последицама губитка профита, с обзиром да се њихови трошкови не мењају).<sup>38</sup> У супротном, биће суочени са опадањем обима продаје и производње, с обзиром на то да потрошачи прелазе на куповину јефтинијих производа предузећа корисника државне помоћи.

*Фиксни трошкови* предузећа не утичу директно на његове одлуке о цени или аутпуту. Предузеће је изложено фиксним трошковима без обзира на количину производа или цену. Сходно томе, државна помоћ намењена покривању фиксних трошкова нема директан утицај на одлуке предузећа о обиму производње и цени. Такође, она неће доводити до промена у понашању конкурентских предузећа када су у питању цене и количина. Међутим, ниво фиксних трошкова може имати утицаја на одлуке о уласку и изласку предузећа са тржишта. Овакав утицај се индиректно преноси на одлуке о цени и производњи. Уколико субвенционисање фиксних трошкова има за

---

<sup>38</sup> European Commission. 2009. *Common Principles for an Economic Assessment of the Compatibility of State Aid under Article 87.3*, [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/reform/economic\\_assessment\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/reform/economic_assessment_en.pdf), (приступ: 12.09.2012).

мотив поспешивање уласка предузећа на одређено тржиште, то би за последицу требало да има пад тржишне цене и повећање производње на тржишту.

Државна помоћ која утиче на *приход* предузећа директно ће утицати на одлуке о цени и производњи. Оваква врста државне помоћи се јавља у ситуацијама када је држава једини купац производа предузећа и када нуди већу куповну цену од оне коју би потрошачи на тржишту били спремни да плате. Државна помоћ овог типа довешће до повећања обима производње корисника.

#### *Одлуке о уласку и изласку предузећа са тржишта*

Корисник државне помоћи може искористити помоћ за покриће трошкова *уласка на неко тржиште*. Средства која том приликом штеди може преусмерити у улагање у додатну или алтернативну производњу. То може утицати на смањење тржишног удела конкурентских предузећа и самим тим на умањење њиховог профита. Све то може имати даље импликације у смислу смањења инвестиционих планова конкурената. Ако такав улазак предузећа корисника на тржиште доведе до повећања укупне производње и конкуренције, потрошачи могу имати користи у кратком року. Међутим, помоћ којом се субвенционише улазак на тржиште неминовно производи негативне ефекте на постојеће учеснике на том тржишту, јер се они суочавају са новим конкурентом. Предвиђање ризика накнадног субвенционисаног уласка може имати негативан утицај на приватне подстицаје за инвестирање. Такви негативни ефекти ће бити већи ако, као резултат тога, ефикаснији конкуренти су приморани да изађу са тржишта.

Помоћ се може користити за покриће трошкова *изласка са тржишта* и резултирати у распродаји имовине и уступању пословних активности. У овом случају постојећи конкуренти примаоца помоћи ће имати користи и евентуално проширити своје сопствене капацитете. Може доћи и до повећања ефикасности на конкретном тржишту. Нови власници могу боље управљати средствима предузећа које излази са тржишта и обезбеђивати аутпут на ефикаснији начин. Аналогно овоме, помоћ може и спречити излазак са тржишта.

Приликом доношења одлука о уласку на одређено тржиште или проширењу капацитета предузеће се руководи фиксним трошковима. Такође, водећи се фиксним трошковима, предузеће доноси и одлуке о изласку са тржишта или смањењу капацитета. На тај начин, државна помоћ која утиче на фиксне трошкове утицаће и на ове одлуке. Предузеће ће ући на тржиште или проширити капацитете уколико будући

приходи који се од улагања очекују надмашују укупне трошкове које инвестиција захтева.

У случају доношења одлуке о изласку са тржишта, предузеће ће уштедети своје варијабилне трошкове. Варијабилни трошкови се по дефиницији мењају са променом обима производње и самим тим се очекује да падну на нулу ако предузеће заустави производњу. Предузеће може уштедети и на делу фиксних трошкова, распродајући средства којима располаже. Међутим, постоје две врсте фиксних трошкова, они који се могу избећи и они који се не могу избећи. Фиксни трошкови који се могу избећи су они чија је вредност надокнадива по изласку са тржишта, односно приликом окончања одређеног пројекта. Овакав вид фиксних трошкова ће утицати на одлуку предузећа о изласку. Постоје ситуације у којима трошкови инвестиције (или неки део ових трошкова) не могу бити надокнађени по окончању инвестиције и на тај начин чине неповратне фиксне трошкове. Они немају утицаја на одлуку о изласку из индустрије.

Одлука предузећа о уласку или изласку ће утицати и на понашање конкурената на тржишту. Постојећа предузећа ће услед уласка новог актера вероватно остваривати нижи обим продаје при било којој датој цени. Према томе, улазак нових играча може навести конкуренте да прилагоде своје цене и производњу. У неким околностима, улазак једног или више предузећа на тржиште може да доведе до изласка једног или више постојећих предузећа.

#### *Инвестиције у истраживање и развој или квалитет производа*

Државна помоћ може обезбедити успех неке инвестиције или пројекта који би били непрофитабилни или сувише ризични за приватне инвеститоре у одсуству помоћи. Ако ови пројекти или инвестиције генеришу позитивне *spill-over* ефекте, користи могу имати и корисник, потрошачи и конкуренти. Међутим, ако таква помоћ истискује инвестиције конкурената, укупан износ инвестиција може бити смањен. Одлуке о инвестирању у истраживање и развој (R&D) или побољшање квалитета производа се доносе на исти начин као и одлуке о уласку или изласку предузећа са тржишта. Предузеће ће проценити и упоредити очекивани будући приход који може остварити са трошковима улагања. Уколико антиципирани приход превазилази трошкове улагања, предузеће ће инвестирати.

Државна помоћ може утицати на улагања у R&D или квалитет производа директно, мењајући ниво или тип инвестиција, и индиректно, повећавајући мотивисаност предузећа да предузимају инвестиције у будућности. Државна помоћ која смањује фиксне или варијабилне трошкове инвестирања у истраживање и развој

ће резултирати повећањем нивоа инвестиција. Државна помоћ може променити тип инвестиција предузећа. Ако је државна помоћ намењена само одређеној врсти инвестиција у истраживање и развој, то може утицати на врсту R&D активности предузећа. Државна помоћ може подстаћи на иновације, и то како корисника, тако и конкуренте. Државна помоћ за истраживање и развој у садашњем тренутку (која доприноси потенцијалном стицању конкурентске предности у односу на конкуренте) може подстаћи конкурентске фирме, али и предузеће корисника, на истраживање и развој у будућем периоду.

Ефекат успешне иновације производа ће зависити од тога да ли иновација ствара нови производ (ефекат стварања тржишта), или унапређену верзију постојећих производа. У случају потпуно новог производа, мало је вероватно да ће бити било каквог утицаја на конкуренцију. У случају нове верзије постојећих производа, ефекти ће зависити од предности коју предузеће има по основу иновације. Предузеће захваљујући иновацији може стварати производ који је бољи од производа конкурената. То му омогућује зарачунавање веће цене од цене конкурената без негативног утицаја на тражњу за његовим производом. Насупрот томе, конкурентска предузећа ће бити суочена са производом који је супериоран у односу на њихов. Уколико не одговоре смањењем цена, суочиће се са смањењем продаје и производње.

Претходна анализа упућује на закључак да ће државна помоћ утицати на тржишно понашање и конкуренцију уколико је повезана са трошковима или специфичном активношћу предузећа корисника. Кључна претпоставка овог закључка јесте да су информације савршене и да тржишта перфектно функционишу.<sup>39</sup> Међутим, како ово у пракси није случај, финансијски трансфери према предузећима, чак и уколико нису повезани са трошковима или специфичном активношћу, још увек могу утицати на пословне одлуке.

#### **2.4. Утицај мера државне помоћи на тржишну моћ предузећа**

Тржишна моћ се дефинише као способност предузећа да одржи цене на нивоу производње на коме максимира профит. Конкурентски ниво цена на тржишту потпуне конкуренције је ниво маргиналног трошка. Тржишна моћ је способност предузећа (или групе предузећа која делују заједно) да подигне цене изнад конкурентског нивоа, без негативних импликација на смањење продаје у кратком року које би раст цена учинило

---

<sup>39</sup> OFT. 2004. *Annexe C – The effects of public subsidies on competition*, A report prepared for the Office of Fair Trading by Frontier Economics, [http://www.oft.gov.uk/shared\\_oftr/reports/comp\\_policy/oft750c.pdf](http://www.oft.gov.uk/shared_oftr/reports/comp_policy/oft750c.pdf), p. 21, (приступ: 15.11.2012).

непрофитабилним.<sup>40</sup> Тржишна моћ је централни концепт у антимонополској политици.<sup>41</sup> С обзиром на могућност утицаја државне помоћи на фиксне и варијабилне трошкове предузећа, а посредно и на одлуке о цени и производњи, долази се до закључка да државна помоћ може имати утицаја на ниво тржишне моћи предузећа. Државна помоћ може бити употребљена у функцији повећања тржишне моћи, са свим потенцијалним негативним импликацијама на конкуренцију на тржишту. Отуда је неопходно да анализа тржишне моћи корисника помоћи буде обавезни део политике и система контролисања државне помоћи.

У теорији се уобичајено предлажу три начина утврђивања способности предузећа или групе предузећа да подигну и одрже цене изнад конкурентског нивоа (или постигну друге антиконкурентске ефекте). Тржишна моћ предузећа се најчешће одређује прорачуном: а) Лернер индекса, б) тржишног учешћа и в) мера концентрације на тржишту.

*Лернер индекс* мери тржишну моћ директно. Израчунава се на следећи начин:

$$L = \left( \frac{P - MC}{P} \right) \quad (3)$$

при чему је:  $P$  – цена;  $MC$  – маргинални трошкови предузећа. Вредност индекса се креће од 0 до 1, при чему већа вредност подразумева већу тржишну моћ предузећа.<sup>42</sup> На савршено конкурентном тржишту, на коме је цена једнака маргиналном трошку, вредност индекса је једнака нули. Лернер индекс наизглед нуди брз и једноставан увид у тржишну моћ предузећа. Међутим, то је само теоријска констатација. Постоји низ теоријских и практичних проблема у његовој примени. Основни теоријски проблем је у томе што Лернер индекс не нуди конкурентни бенчмаркинг, осим на савршено конкурентним тржиштима, где би његова вредност требало да буде нула. Најзначајнија практична препрека за ширу примену Лернер индекса је утврђивање маргиналних трошкова производње предузећа. Егзогени економски фактори, као што су промене у потрошачкој тражњи или цена инпута, могу довести до обмањујућих закључака. Индекс због тога није показао значајну употребљивост у антимонополској пракси. Релевантни судови и агенције обично у својим анализама користе тржишно учешће и мере концентарције, док је употреба Лернер индекса више теоријског значаја.

<sup>40</sup> Landes, W., Posner, R. 1981. "Market Power in Antitrust Cases", *Harvard Law Review*, Vol. 94(5): 937-996, p. 937.

<sup>41</sup> Baker, J., Bresnahan, T. 1993. "Empirical Methods of Identifying and Measuring Market Power", *Antitrust Law Journal*, Vol. 61(3): 3-17, p. 16.

<sup>42</sup> Lerner, A. 1934. "The Concept of Monopoly and the Measurement of Monopoly Power", *The Review of Economic Studies*, Vol. 1(3): 157-175.

*Тржишно учешће* је најчешће коришћена мера за детерминисање тржишне моћи у антимонополској пракси. Оно пружа ефикаснији и једноставнији увид у тржишну моћ предузећа у односу на Лернер индекс.<sup>43</sup> Предност употребе тржишног учешћа је једноставност обрачуна на основу процентуалног учешћа предузећа у продаји или капацитетима на релевантном тржишту. Међутим, постоје и одређени недостаци. Приликом калкулације тржишног учешћа неопходно је одредити релевантно тржиште производа и релевантно географско тржиште, па она може бити комплексан и скуп подухват. Способност предузећа да подигне и одржи цене изнад конкурентног нивоа биће потцењена уколико је релевантно тржиште дефинисано сувише широко, и обрнуто. Историјски подаци на којима се заснива прорачун тржишног учешћа могу бити мање корисни у анализи потенцијалних конкурентских ефеката на нестабилним или динамичким тржиштима. Због тога поједини аутори предност дају калкулацији тржишног учешћа на бази капацитета и сматрају га стабилнијим индикатором у односу на израчунавање на основу продаје и прихода.<sup>44</sup> Још један пример непоузданости тржишног учешћа као индикатора тржишне моћи јесте случај индустрија са растућим приносима и мрежним ефектима. Тржишни удео од 40%, као граница изнад које регулаторни оквир претпоставља злоупотребу тржишне моћи и негативан утицај државне помоћи на конкуренцију, чини се прилично ниским.<sup>45</sup> При растућим приносима, производња је ефикаснија када аутпут расте. У присуству мрежних ефеката, корисност конзумирања добара се повећава како број корисника расте. Висок тржишни удео сам по себи овде не указује на злоупотребу тржишне моћи.

У пракси контролисања државне помоћи уобичајена је анализа тржишног учешћа предузећа корисника пре подношења захтева за помоћ. Међутим, од значаја је и његово будуће тржишно учешће.<sup>46</sup> Анализа будућег тржишног учешћа корисника (уз пројектовано проширење капацитета до кога државна помоћ може довести) прецизније рефлектује потенцијалне негативне ефекте државне помоћи. Основна препрека у коришћењу будућег тржишног учешћа као критеријума је неизвесност конкурентских реакција на потенцијално проширење капацитета предузећа које добија помоћ. Без

---

<sup>43</sup> Hay, G.A. 1992. "Market Power in Antitrust", *Antitrust Law Journal*, Vol. 60: 801-825.

<sup>44</sup> Landes, W., Posner, R. 1981, "Market Power in Antitrust Cases", *Harvard Law Review*, Vol. 94 (5): 937-996.

<sup>45</sup> *Multisectoral Framework on regional aid for large investment projects (notified under document No C(2002) 315)*, Official Journal of the European Communities (2002/C 70/04).

<sup>46</sup> Sleuwaegen, L., Pennings, E. 2001. *Avoiding distortion of competition from regional aid for large investment projects –theory and application in the multisectoral framework*, Report commissioned by Enterprise DG, European Commission, [http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/\\_getdocument.cfm?doc\\_id=2678](http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/_getdocument.cfm?doc_id=2678), p.18, (приступ: 20.01.2013).

обзира на сва ограничења, са адекватно дефинисаним релевантним тржиштем, тржишно учешће представља веома употребљиву меру тржишне моћи.

Најдетаљнија анализа стања конкуренције на тржишту и утицаја државне помоћи на то стање се може обезбедити израчунавањем *мера концентрације тржишта*. Концентрација, као показатељ степена у коме се укупна производња или продаја на тржишту налази у рукама мањег броја тржишних учесника, мера је интензитета конкуренције.<sup>47</sup> Истраживање тржишне концентрације важно је из најмање два разлога. Најпре, степен концентрације понуде на неком тржишту одређује могућност предузећа да подизањем цена повећавају своје профите. Такво монополистичко понашање на дуги рок је непожељно, како са нормативног, односно моралног аспекта, тако и са становишта ефикасности, будући да у дугом року доводи до смањења друштвеног благостања. Други разлог је економски разлог пожељности конкуренције, при чему постоји негативна корелација конкуренције и степена концентрације понуде. Дакле, мерење концентрације понуде неопходно је за утврђивање битног спречавања, ограничавања или нарушавања конкуренције.<sup>48</sup>

Државна помоћ која потенцијално доводи до раста концентрисаности тржишта не сме бити оправдана. Отуда у политици и систему контролисања државне помоћи шири економски приступ мора подразумевати *ex ante* и *ex post* сагледавање концентрисаности тржишта. Висок ниво концентрације би пре одобравања државне помоћи сугерисао њену неоправданост. Анализу је неопходно спроводити и након додељивања државне помоћи, у циљу провере да ли је један од нежељених ефеката помоћи повећање концентрисаности тржишта.

Разне врсте показатеља степена концентрације омогућавају сагледавање тренутног стања на тржишту, али и промена које настају. То даље доводи до њихове употребљивости у проценама и анализама будућих кретања на тржишту и пракси антимонополске политике. Показатељи концентрације су веома корисно средство у анализи степена тржишних ограничења. Они дају релативно јасну слику о потенцијалу предузећа да користе тржишну моћ у ценама, у одређивању обима и квалитета производа и услуга.<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> Stojanović, B., Radivojević, V., Stanišić, T. 2011. „Državna pomoć kao faktor povećanja tržišne moći preduzeća“, *Savremeni trendovi u evropskoj ekonomiji: implikacije za Srbiju*, Visoka poslovna škola strukovnih studija, Novi Sad.

<sup>48</sup> Stojanović B. 2008. *Mikroekonomija*, Sven, Niš, str. 156.

<sup>49</sup> Maksimović Lj., Kostić M. 2012. „Ograničenja u primeni pokazatelja koncentracije - primer tržišta osiguranja Srbije, Hrvatske, Slovenije, Rumunije i Austrije“, *Ekonomika preduzeća*, Vol. 60(3-4): 199-205, str. 204.



У развијеним земљама се као мера концентрације најчешће користи *рацио концентрације (CR)*. Реч је о једноставној статистичкој мери која показује кумулирано тржишно учешће  $n$  водећих фирми у индустрији, односно на тржишту.  $CR_n$  се израчунава по формули:

$$CR_n = \sum_{i=1}^n S_i \quad (4)$$

при чему је  $n$  број предузећа чији се удео израчунава, а  $S_i$  удео  $i$ -тог предузећа који може бити дефинисан на бази производње, промета, зарада и слично. Показатељ ставља нагласак на  $n$  највећих предузећа и занемарује утицај мањих предузећа на тржишту. Пре израчунавања самог индекса нужно је уделе предузећа за одређени период поређати према опадајућим вредностима и арбитарно одредити за колико ће се предузећа вршити израчунавање, будући да не постоји правило које детерминише вредност  $n$ . Најчешће се израчунава  $CR_4$  показатељ, који подразумева кумулирано тржишно учешће четири водеће фирме.

Када је у питању интерпретација резултата добијених применом овог показатеља, не постоји јединствен и општеприхваћен став. Ако је вредност показатеља једнака нули, може се рећи да је тржишно учешће  $n$  највећих фирми безначајно, односно у групацији влада потпуна конкуренција. Обрнуто, ако је вредност показатеља близу 1, у тој индустријској групацији постоји висок ниво концентрације. Повлачење оштрих граница зависи од бројних фактора и не може бити формулисано једном за сва времена и све тржишне ситуације. У Европској унији се сматра да постоји висок ниво концентрације онда када  $CR_4$  прелази вредност 0,25. У САД је гранична вредност 0,50. Тржишта на којима је вредност индекса изнад 0,50 сматрају се високо концентрисаним. Вредност  $CR_4$  између 0,25 и 0,50 указује на умерено концентрисана, а испод 0,25 на неконцентрисана тржишта.<sup>50</sup>

Знатно потпунију информацију о нивоу концентрације на одређеном тржишту пружа *Hirschman - Herfindahl index (HHI)*, пошто узима у обзир учешће свих фирми. Он се дефинише као сума квадрата тржишног учешћа  $n$  фирми у некој индустрији:

$$HHI = \sum_{i=1}^n S_i^2 \quad (5)$$

где је  $S_i$  тржишно учешће  $i$ -те фирме. Иако анализа није ограничена на сагледавање

<sup>50</sup> Kostić, M. 2008. „Merenje koncentracije ponude grane“, *Ekonomski horizonti*, Vol. 10(1): 89–108, str. 92.

положаја, односно учешћа водећих фирми, због процедуре квадрирања сразмерно већи значај дат је фирмама са већим тржишним уделима.<sup>51</sup>

ННІ мери дисперзију концентрације и може се кретати између 0 и 1. Опште је прихваћено да ННІ указује на ниско концентрисани сектор уколико су вредности индекса ниже од 0,1 (или 1000). Вредности од 0,1 до 0,18 (или 1000 до 1800) тумаче се као средњи ниво концентрисаности (умерена концентрација), а вредности изнад 0,18 (или 1800) на сектор са високом концентацијом.

*Коефицијент ентропије (E)* је још један од показатеља степена концентрације понуде на тржишту. Добија се као збир производа тржишних учешћа појединачних фирми и природних логаритама њихових реципорочних вредности. Може се утврдити преко следећег обрасца:

$$E = \sum_{i=1}^n S_i \ln \frac{1}{S_i} \quad (6)$$

где  $S_i$  представља тржишно учешће  $i$ -те фирме изражено у релативним бројевима. Док је карактеристика ННІ да готово никакву важност не придаје фирмама са малим тржишним учешћем, коефицијент ентропије већу тежину даје мањим фирмама. Вредност коефицијента 0 говори о постојању монопола. Уколико у некој индустријској грани егзистира  $n$  предузећа исте величине, коефицијент ентропије биће једнак природном логаритму од  $n$  ( $E = \ln n$ ). Коефицијент ентропије показује степен стабилности који постоји у некој грани. Он је преузет из теорије информација, где се користио како би се проценио ниво извесности неке одлуке. Њиме се може мерити неизвесност у различитим тржишним структурама. Када на тржишту постоји само једно предузеће, неизвесност за монополисту да задржи купца је минимална. Купац нема могућност да изабере другог продавца, као што нема могућности ни да изабере супститут за задовољење своје потребе. Супротна ситуација је са потпуном конкуренцијом, где је неизвесност максимална због постојања великог броја предузећа са једнаким тржишним учешћем. Овде потрошачи могу да бирају произвођача од кога ће купити производ, као и које ће производе користити за задовољење својих потреба.<sup>52</sup>

*Свеобухватни индекс индустријске концентрације (CCI)* је једним делом изведен из НН индекса, тако да се израчунава по формули:

<sup>51</sup> Marinković, S. 2007. „Stanje i dinamika stepena koncentracije u bankarskom sektoru Srbije“, *Теме*, Vol. 31(2): 283-299, str. 292.

<sup>52</sup> Илић, М., Савић, Ј., Цветановић, С., Арсовски, З. 2003. *Индустријски менаџмент*, Економски факултет, Крагујевац, стр. 213.

$$CCI = S_1 + \sum_{i=2}^n S_i^2 (1 + (1 - S_i)) \quad (7)$$

при чему је  $S_1$  тржишно учешће највеће фирме, док се тржишно учешће сваке наредне фирме множи мултипликатором који представља пропорционални удео осталих фирми на тржишту. Теоријски се вредност индекса може кретати у интервалу од нуле до јединице, при чему те вредности осликавају теоријске екстреме савршене конкуренције и чистог монопола. Као главна предност индекса истиче се то што узима у обзир и релативну дисперзију учешћа и апсолутни број тржишних учесника.<sup>53</sup> Наиме, неки од анализираних показатеља наглашавају утицај највећих „играча“ на карактеристике и концентрисаност тржишта, при чему се запоставља чињеница да и мала предузећа могу утицати на промену тржишне структуре. Постоје и показатељи који потцењују значај великих тржишних учесника. CCI коригује недостатке и једне и друге групе показатеља.

#### *Емпиријско истраживање утицаја мера државне помоћи на тржишну моћ предузећа*

Без обзира на велики број студија у којима су испитивани могући канали утицаја државне помоћи на конкуренцију, мало је оних у којима се наглашава и испитује директна веза између државне помоћи и тржишне моћи предузећа. Група аутора у емпиријском истраживању утицаја државне помоћи на тржишно учешће анализирала је пример белгијских предузећа у трогодишњем периоду. Закључак до кога долазе је постојање значајног позитивног утицаја државне помоћи на тржишно учешће предузећа. Овај утицај постаје видљив након две године од додељивања државне помоћи.<sup>54</sup> Исти аутори у наредном истраживању, базираном такође на примеру белгијских преузећа, указују на постојање позитивне везе између субвенција и ННИ.<sup>55</sup> Поред наведеног, у литератури не постоји већи број истраживања која ближе обрађују проблематику повезаности државне помоћи и тржишне моћи предузећа.

У циљу испитивања поменуте повезаности истражићемо корелацију између одабраног вида секторске државне помоћи и степена концентрације одабраног релевантног тржишта. Иницијална претпоставка истраживања је постојање позитивне везе између наведених варијабли. Одабрани вид државне помоћи је државна помоћ

<sup>53</sup> Ljubaj, I. 2005. "Indeksi koncentracije bankarskog sektora u Hrvatskoj", *Pregledi*, Hrvatska narodna banka, Zagreb, str. 6.

<sup>54</sup> Buts, C., Jegers, M. 2013. "The Effect of 'State Aid' on Market Shares: An Empirical Investigation in an EU Member State", *Journal of Industry, Competition and Trade*, Vol. 13(1): 89–100.

<sup>55</sup> Више о овоме видети: Buts, C., Jegers, M. "The Effect of Subsidies on the Evolution of Market Structure", <http://www.stateaidlaw.eu/cms/images/stories/publications/BUTS/The%20effect%20of%20SA%20on%20competition%20Cresse.pdf>, (приступ: 25.01.2012).

сектору рударства у Србији. Степен концентрације тржишта рударских предузећа испитан је путем прорачуна: рачна концентрације, Хиршман – Херфиндахл индекса и коефицијента ентропије. Намера је да се кроз релевантну економску анализу на бази емпиријских података утврди ниво конкуренције у сектору рударства, као и могући утицај додељене државне помоћи на промену тог нивоа у посматраним годинама. Постоји неколико разлога за одабир секторске државне помоћи као једне од три основне категорије државне помоћи и сектора рударства као предмета анализе. Најпре, ову категорију помоћи карактерише изразита селективност и самим тим висок потенцијал утицаја на конкуренцију. Такође, у укупној структури додељене секторске помоћи у Србији, поред сектора саобраћаја, евидентно је учешће сектора рударства са значајним процентом.<sup>56</sup> Релевантно географско тржиште анализе је тржиште Србије. Износ додељене државне помоћи сектору рударства дат је у табели 1.

Табела 1. Додељени износ државне помоћи сектору рударства у Србији у периоду 2007 – 2011. година

Државна помоћ сектору рударства 2007 – 2010. година (милион RSD)				
2007	2008	2009	2010	2011
1.440	1.850	1.715	2.126	2.219

Извор: Извештаји о додељеној државној помоћи у републици Србији, <http://www.mfin.gov.rs>

Пре примене одабраних параметара концентрације неопходно је извршити избор варијабле на основу које ће се пратити стање и промене у сектору рударства. Распољивост релевантних података чини укупан приход најпогоднијом варијаблом ( $S_i$ ). Анализом је обухваћено шеснаест рударских предузећа у Србији у периоду 2007 – 2011. година.<sup>57</sup> Подаци о укупном приходу доступни су на сајту Агенције за привредне регистре. Од укупног броја предузећа у Србији која су регистрована као рударска предузећа одабрали смо она којима је експлоатација минерала, метала и неметала искључива делатност. У табели 2 дате су вредности параметара концентрације на тржишту рударских предузећа у Србији у периоду 2007 – 2011. година.

Табела 2. Индикатори концентрације на тржишту рударских предузећа у Србији

Индикатор	Година				
	2007	2008	2009	2010	2011
$CR_4$	0,55	0,59	0,69	0,62	0,67
$HHI$	0,10	0,11	0,16	0,12	0,14
$E$	2,442939	2,355593	2,165350	2,215968	2,170694

<sup>56</sup> За детаљније информације о структури секторске државне помоћи у Србији у периоду 2007 – 2011. година видети: Прилог 1 – Табела 1.

<sup>57</sup> За више информација видети: Прилог 1 – Табела 2.

С обзиром на израчунату вредност  $CR_4$  (за четири водеће компаније), може се закључити да концентрација на тржишту расте у посматраним годинама (интезитет конкуренције опада). Према генерално прихваћеном критеријуму према коме вредност  $HHI$  од 0,1 до 0,18 указује на постојање умерене концентрације, сектор рударства у Србији је умерено концентрисан. Вредност  $E$  у анализираном примеру је ближа могућој горњој граници рачуна ( $E = \ln n = 2,833213$ ) и концентрација је умерена. Концентрација расте у посматраним годинама.

Сврха израчунавања наведених индикатора је закључивање о вези између додељене државне помоћи сектору рударства у Србији и степена концентрације тржишта рударских предузећа. У табели 3 дата је вредност Пирсоновог коефицијента корелације између додељене државне помоћи и индикатора концентрације у посматраном периоду (2007 – 2011).

Табела 3. Пирсонов коефицијент корелације између државне помоћи и индикатора концентрације ( $CR_4$ ,  $HHI$ ,  $E$ )

		Државна помоћ
<b><math>CR_4</math></b>	Pearson Correlation	<b>0,517</b>
	Sig. (2-tailed)	0,372
<b><math>HHI</math></b>	Pearson Correlation	<b>0,316</b>
	Sig. (2-tailed)	0,605
<b><math>E</math></b>	Pearson Correlation	<b>-0,700</b>
	Sig. (2-tailed)	0,188

Вредност Пирсоновог коефицијента корелације у посматраном примеру указује на постојање умерене позитивне корелације између пораста државне помоћи и пораста степена концентрације на тржишту рударских предузећа у Србији. Негативна вредност коефицијента корелације између државне помоћи и коефицијента ентропије је разумљива и указује на позитивну везу између државне помоћи и степена концентрације. Наиме, нижа вредност  $E$  означава виши степен концентрације. На овај начин је потврђена иницијална претпоставка истраживања.

## 2.5. Државна помоћ и тржишне структуре

### 2.5.1. Ефекти мера државне помоћи на конкурентном тржишту

Основна претпоставка модела потпуне конкуренције је постојање великог броја учесника како на страни понуде, тако и на страни тражње. Ниједан учесник нема довољну моћ како би утицао на деловање тржишта и мењање цене на тржишту. Потрошачи, произвођачи и власници производних ресурса су савршено информисани о

садашњим и будућим ценама добара и производних фактора.<sup>58</sup> На тржишту савршене конкуренције постоји хомогеност производа. Наведене претпоставке доводе до тога да је крива тражње предузећа у потпуној конкуренцији савршено еластична, оно може да прода било коју количину производње по постојећој тржишној цени. Крива тражње предузећа је и његова крива просечног и граничног прихода. Додатне претпоставке јесу да на тржишту постоји савршена мобилност фактора производње и подједнаки приступ тржишних актера ресурсима.<sup>59</sup> Основни и једини циљ деловања предузећа на тржишту савршене конкуренције је максимирање профита. Савршена конкуренција је тржишна структура која обележава потпуно одсуство супарништва међу појединим предузећима. Може се рећи да савршена конкуренција у економској теорији има значење супротно свакодневној употреби тог појма. У пракси је, наиме, реч „конкуренција“ истог значења као и реч супарништво.<sup>60</sup> Претпоставка савршено конкурентног тржишта је непостојање државне интервенције. Не постоји могућност утицаја државне помоћи на тржишту савршене конкуренције.

Иако модел потпуне конкуренције у пракси не постоји, његово разумевање има велики теоријски значај. Научно разумевање одређених проблема у стварности најчешће мора полазити од одређених модела. Модел потпуне конкуренције је добар теоретски модел који се аналитички може проширавати.<sup>61</sup> Размотримо у пракси најприближнији модел тржишту потпуне конкуренције – неконцентрисано тржиште са ниским баријерама за улазак. У циљу сагледавања утицаја државне помоћи на конкуренцију на овом високо конкурентном тржишту, неопходно је размотрити потенцијални утицај државне помоћи на основне одлуке предузећа корисника о ценама, производњи, уласку и изласку са тржишта.

Будући да државна помоћ представља финансијску корист за примаоца помоћи, она ће утицати на редуковање његових маргиналних трошкова. Редуковање маргиналних трошкова омогућује предузећу смањење цене производа или повећање производње. Повећање производње као резултат државне помоћи ће бити мало у односу на величину тржишта и имаће занемарљив утицај на тржишну цену. Чак и ако државна помоћ доведе до тога да нека предузећа напусте тржиште, укупни утицај на конкуренцију ће бити мали. Када предузеће престане да користи државну помоћ или

---

<sup>58</sup> Babić, M. 2000. *Mikroekonomska analiza*, Mate, Zagreb, str. 260.

<sup>59</sup> Besanko, A. D., Braeutigam, R. R. 2001. *Microeconomics, An Integrated Approach*, John Wiley & Sons, Inc., New York, p. 348.

<sup>60</sup> Koutsoyiannis, O. 1979. *Moderna mikroekonomika*, Mate, Zagreb, str. 154.

<sup>61</sup> Stojanović B. 2008. *Mikroekonomija*, Sven, Niš, str. 135.

ако конкурентска предузећа на тржишту покушају да повећају своје цене, јављаће се уласци нових учесника на тржиште, с обзиром на то да су препреке за улазак ниске. Нови уласци ће повећавати понуду на тржишту и вршити притисак на смањење цена. Мора бити наглашено да, и поред наведеног, нерационално високи износи државне помоћи и временски неограничена државна помоћ могу довести до значајних и трајних промена у тржишној структури и у ситуацији оваквог модела тржишта.

Друга група меродавних одлука предузећа јесу одлуке о уласку и изласку са тржишта. Услед ниских баријера уласку, број предузећа на посматраном тржишту се прилагођава током времена. Размотримо државну помоћ која подстиче улазак предузећа које без државне помоћи не би ушло на конкретно тржиште. Уколико последица тога буде немогућност постојећих предузећа на тржишту да остваре задовољавајући ниво профита, она ће напустити тржиште. Наиме, не постоје баријере изласку и она могу своју производњу да пренесу на неко друго тржиште. На овај начин се прилагођава број предузећа на посматраном тржишту. Дакле, док се „идентитет“ предузећа на тржишту као резултат државне помоћи може променити, број предузећа, ниво њихове производње и ниво цена неће бити значајно угрожени.<sup>62</sup>

На тржиштима које карактерише ефикасно функционисање, са великим бројем учесника, и где је конкуренција (скоро) савршена, државна помоћ једном од њих има веома мали утицај на конкуренцију. На таквим тржиштима је потенцијал стратешког коришћења државне помоћи ограничен. Такође, не постоје могуће добити за потрошаче, јер државна помоћ неће бити пренета на цене, односно не постоји могућност утицаја државне помоћи на смањење цена. Економска теорија сугерише да на (скоро) савршено конкурентном тржишту нема разлога за забринутост у смислу негативног утицаја државне помоћи на конкуренцију. Савршена конкуренција, као најефикаснији модел организовања привредне активности, у пракси не постоји.<sup>63</sup> Међутим, економске консеквенце овог закључка су значајне и могу се везати за неконцентрисана тржишта на којима постоје ниске улазне баријере.

### ***2.5.2. Ефекти мера државне помоћи на тржишту монопола***

Монопол је тржишна структура у којој постоји само један учесник на страни тражње, у којој не постоје блиски супститути за производ који производи и где постоје

---

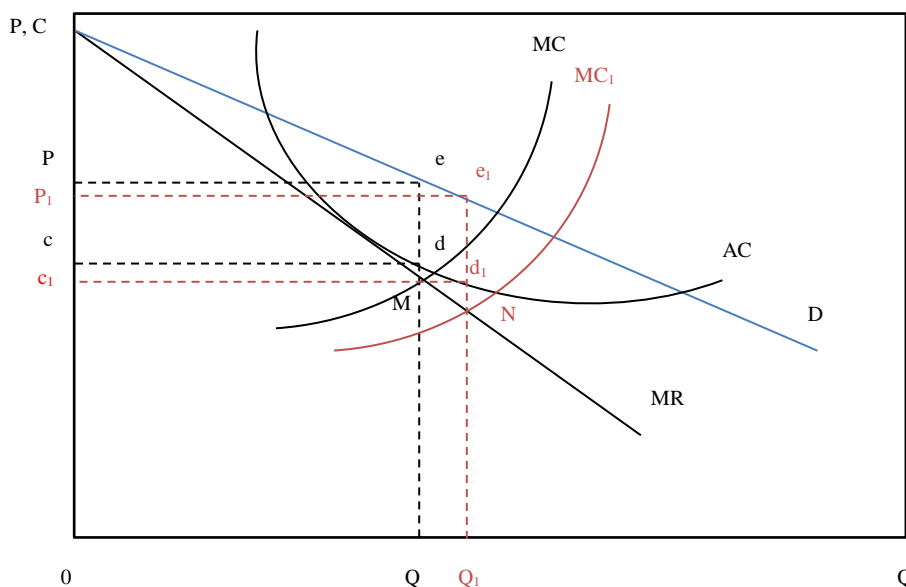
<sup>62</sup> OFT. 2004. *Annexe C – The effects of public subsidies on competition*, A report prepared for the Office of Fair Trading by Frontier Economics, [http://www.offt.gov.uk/shared\\_offt/reports/comp\\_policy/oft750c.pdf](http://www.offt.gov.uk/shared_offt/reports/comp_policy/oft750c.pdf), p. 31, (приступ: 15.11.2012).

<sup>63</sup> Maksimović, Lj., Radosavljević, G. 2012. „Микроekonomska теорија као основа политике за заштиту конкуренције“, *Srpska politička misao*, br. 2: 179-199, str. 179.

барјере уласку на тржиште. Постоји неколико основних разлога који доводе до монопола. Најпре би се могло издвојити поседовање стратешких сировина или познавање стратешких производних техника. Други разлог су патентна права на производ или процес. Као трећи разлог наводи се постојање потребне дозволе од стране државе за обављање те делатности. Четврто, величина тржишта може бити таква да не омогућује постојање више од једног предузећа оптималне величине. Пето, постојеће предузеће води такву политику цена којом се спречава улазак нових предузећа на тржиште.<sup>64</sup> За разлику од тржишта потпуне конкуренције и немогућности утицаја актера на тржишну цену, аутпут одлуке монополисте као јединог продавца критично утичу на цену његових производа.<sup>65</sup> Поред тога што се као основни циљ пословања предузећа и у условима монопола и у условима потпуне конкуренције може навести максимирање профита, монополи могу бити и непрофитни.

Равнотежа у монополу, под претпоставком да је максимирање профита циљ монополисте, остварује се при оном обиму производње и при оној продајној цени при којима је однос између остварене добити и уложеног капитала монополисте најповољнији. На слици 1 приказан је утицај државне помоћи на равнотежу монополског предузећа. Увођење претпоставке о додељивању државне помоћи монополском предузећу захтева померање криве маргиналног трошка (MC) према доле и у десно, са MC на MC<sub>1</sub>.

Слика 1. Утицај државне помоћи на равнотежу монопола



<sup>64</sup> Koutsoyiannis, O. 1979. *Moderna mikroekonomika*, Mate, Zagreb, str. 171.

<sup>65</sup> Besanko, A. D., Braeutigam, R. R. 2001. *Microeconomics, An Integrated Approach*, John Wiley & Sons, Inc., New York, p. 463.



Равнотежа монопола пре коришћења државне помоћи одређена је тачком пресека граничног прихода (MR) и граничног трошка (MC) - тачка M. Равнотежна цена је P, а равнотежна количина Q. Равнотежна цена одређује се извлачењем вертикале која пролази кроз тачку пресека граничног прихода и граничног трошка, до криве тражње (D), јер је крива тражње уједно и просечни приход. Површина  $Pedc$  представља монополски екстра профит.

Увођењем претпоставке о коришћењу државне помоћи за редуковање маргиналних трошкова, нова равнотежа остварује се у тачки N, при нижој равнотежној цени  $P_1$  и вишој равнотежној количини  $Q_1$ . Монополски профит већи је у условима додељивања државне помоћи ( $P_1e_1d_1c_1$ ) у односу на ситуацију без помоћи ( $Pedc$ ). Дакле, државна помоћ има несумњиво позитивно дејство на монополско предузеће. Државна помоћ производи позитивне последице и за потрошаче, којима је сада на располагању већа количина по нижој цени у односу на ситуацију без помоћи.

Државна помоћ наизглед неће имати никаквог утицаја на конкуренцију на монополском тржишту. Монополиста нема конкуренте на које би могла утицати промена његовог понашања услед државне помоћи. Међутим, треба бити обазрив приликом извођења оваквог закључка из најмање два разлога. Најпре, велики износ државне помоћи за монополско предузеће може довести до значајног смањења цене. Због тога се потрошачи са других тржишта могу преусмерити на куповину производа монопилисте, чиме се његова монополска моћ још више увећава. Друго, уколико постоје предузећа које разматрају могућност уласка на монополско тржиште, а самим тим постоји потенцијална конкуренција, државна помоћ монополском предузећу може да обесхрабри њихов улазак.<sup>66</sup> Потенцијална конкуренција ће бити нарушена, са великим могућим негативним импликацијама.

### ***2.5.3. Ефекти мера државне помоћи на тржишту олигопола***

Реална тржишна стања налазе се између две екстремне ситуације, ситуације потпуне конкуренције и монопола, и карактеришу се олигополским структурама. Олигопол представља тржишну ситуацију у којој само неколико продаваца нуди сличне или идентичне производе. На савременим тржиштима доминирају олигополска тржишта. При томе је дуопол, као тржишно стање код којег постоје само два продавца насупрот великом броју купаца, најједноставнији облик олигопола. У теоријској

---

<sup>66</sup> OFT. 2004. *Annexe C – The effects of public subsidies on competition*, A report prepared for the Office of Fair Trading by Frontier Economics, [http://www.oft.gov.uk/shared\\_oftr/reports/comp\\_policy/oft750c.pdf](http://www.oft.gov.uk/shared_oftr/reports/comp_policy/oft750c.pdf), p. 31, (приступ: 15.11.2012).

анализи дуопола полази се од претпоставке да постоји одређена функција тражње за оба дуополиста, што значи да је број купаца толико велики да за оба дуополиста купци могу бити посматрани као целина.<sup>67</sup> Предузећа дуополисти могу међусобно конкурисати ценама или количинама.

Олигополска тржишна структура, је у литератури најанализиранија са становишта утицаја државне помоћи (због чињенице да је реч о реалном тржишном стању, али и због самих карактеристика олигопола). Што је мање предузећа на тржишту, могућност антиконкурентског коришћења државне помоћи се повећава.

Један од примера разматраних у литератури јесте олигополска тржишна структура у индустрији са растућим приносима. Уколико су растући приноси на страни понуде или тражње („мрежни ефекти“) довољно јаки, постојаће само једно (или неколико) предузећа која опстају у равнотежи. Тржиште ће највероватније имати облик олигопола.<sup>68</sup> Класични ефекат државне помоћи је смањење трошкова примаоца помоћи. У случају конвенционалне економије обима, предузећа која постигну ране предности у величини капацитета могу имати користи од мањих трошкова, јачајући своју предност и истискујући конкуренте. Алтернативно, у случају економије обима на страни тражње, предузећа која рано постану лидери у продаји, повећавањем тражње за њиховим производима услед мањих трошкова и цена, повећавају своје вођство у продаји. Интерес за коришћењем државне помоћи је очигледан. Државна помоћ дозвољава предузећима да путем смањења трошкова смање своје цене, повећају тражњу за својим производима и повећају вероватноћу опстанка на тржишту убирајући олигополски профит.

Државна помоћ у оваквим ситуацијама, чак и уколико је усмерена ка новим учесницима на тржишту, неће довести до повољнијег тржишног исхода. Усмеравање државне помоћи ка новим учесницима је наизглед повољна ситуација, у којој се број учесника повећава и ниво конкуренције расте. Међутим, у одсуству државне помоћи, нова предузећа би била финансирана од стране финансијског сектора који у обзир узима релевантне критеријуме попут квалитета производа и других валидних потенцијала предузећа. Насупрот томе, држава обезбеђује средства руководећи се ирелевантним критеријумима, као што је власништво над фирмом. Ово води до

---

<sup>67</sup> Stojanović B. 2008. *Mikroekonomija*, Sven, Niš, str. 195.

<sup>68</sup> OECD. 2001. *Competition Policy in Subsidies and State Aid*, Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs, Committee on Competition Law and Enterprise Affairs, p. 36–37.

коначног исхода у коме неефикасна предузећа производе ниско квалитетне производе, уместо да селекција буде извршена тржишним механизмом.

Додељивање државне помоћи једном од учесника на олигополском тржишту може имати негативан утицај на конкуренте, чак и ако не утиче директно на цене, односно смањење маргиналних трошкова примаоца помоћи. У циљу доказивања ове тврдње у литератури се разматра конкурисање предузећа у две етапе. У првој етапи предузећа инвестирају у иновирање или квалитет производа под претпоставком коришћења државне помоћи за финансирање ових иновација. У другој етапи предузећа конкуришу, најпре ценама, аналогно Бертрановом<sup>69</sup> моделу, а онда количинама, аналогно Курноовом<sup>70</sup> моделу дуопола.<sup>71</sup> Државна помоћ која утиче на смањење трошкова капитала примаоца помоћи (без директног утицаја на његове маргиналне трошкове) може имати изражени негативан утицај на конкуренцију. Ово се дешава у ситуацијама када је државна помоћ употребљена за инвестиције које доприносе померању тражње ка кориснику помоћи. Државна помоћ ће примаоцу обезбедити доминантну позицију на тржишту и већи обим продаје, будући да му омогућује одређивање ниже цене у односу на ситуацију без помоћи. Предузећа која не добијају државну помоћ биће принуђена на редуковање цена, обима производње и инвестиција. Конкуренти могу бити приморани и да напусте тржиште уколико је: државна помоћ довољно велика, инвестирање у квалитет производа важно са становишта повећања тражње, улагање у процесне иновације мотивисане смањењем трошкова значајно. У овом екстремном случају, коришћење државне помоћи поприма предаторске карактеристике.

Пример анализе потенцијалног позитивног утицаја државне помоћи на конкуренцију су олигополска тржишта у којима су конкуренти лоцирани у различитим правно-географским областима. Субвенционисање производње у једној области (уз претпоставку да друга област не повећава своје субвенције) прошириће производњу субвенционисане области, повећати њен укупни профит и редуковати аутпут свих

---

<sup>69</sup> Претпоставка Курноовог модела дуопола је да предузеће делује на тржишту сматрајући да његов конкурент неће променити своју количину производње и одређује сопствену количину производње како би максимирало профит. Cournot, A. 1838. *Recherches sur les Principes Mathematiques de la Theorie des Risbesses*, Paris. Prevod: Bacon, N.T. 1927. *Researches into Mathematical Principles of the Theory of Wealth*, Macmillan.

<sup>70</sup> Претпоставка Бертрановог модела дуопола је да свако предузеће очекује да његов конкурент неће мењати своје цене, без обзира на то коју одлуку о цени оно донесе и покушава да максимира свој профит уз претпоставку да ће цена конкурента остати константна. Bertrand, J. 1883. "Theorie Mathematique de la Richesse Sociale", *Journal des Savants*, Paris, p. 499-508.

<sup>71</sup> Више о овоме видети: Mollgaard, P. 2005. Competitive effects of state aid in oligopoly, *Economic paper*, Centre of Industrial Economics, Copenhagen Business School.

осталих области у индустрији. Будући да је ово валидно за сваку област, свака има интереса да субвенционише свој аутпут и повећава државну помоћ као одговор на државну помоћ у другим (географским) областима. Према мишљењу појединих аутора, покушаји од стране влада свих области да субвенционисањем обезбеде ове погодности за своја предузећа могу довести до „затвореникове дилеме“ са неефикасно високим нивоом субвенција.<sup>72</sup> Коначни исход је подједнаки ниво државне помоћи, при чему ниједна област више нема интереса да прилагођава своје субвенције – Нешова равнотежа у субвенцијама. Међутим, на олигополиском тржишту цена је већа од маргиналних трошкова. У том контексту субвенције могу да побољшају благостање, спуштањем тржишне цене до нивоа маргиналног тошка. Све области ће додељивати државну помоћ својим предузећима док је цена једнака маргиналном трошку, што ће пре довести до Парето-ефикасног исхода него до „затвореникове дилеме“. На овај начин се путем државне помоћи елиминише чист губитак услед олигополских дисторзија.<sup>73</sup>

Анализа различитих видова олигополских тржишта не може дати јединствен одговор на питање зашто државна помоћ треба да буде забрањена.<sup>74</sup> Проширење анализе претпоставком изразите селективности државне помоћи пружа одговор. Селективно додељивање државне помоћи има директно негативан утицај који превазилази потенцијалне користи од државне помоћи. Државна помоћ може бити одобрена предузећима из само одређених региона, односно области. Још већа селективност постоји када се унутар једне области одобрава само одређеним предузећима која не задовољавају релевантне критеријуме. У оваквим ситуацијама повећање благостања услед елиминасања олигополских дисторзија не може постојати. Она предузећа која не користе државну помоћ не могу рачунати на смањење трошкова по овом основу. Она су приморана да користе сопствене ресурсе како би одржала корак са субвенционисаним конкурентима. Међутим, само поједина предузећа успевају у овој борби. Друга су, услед недостатка средстава, приморана да напусте тржиште, тако да се интензитет конкуренције смањује.

---

<sup>72</sup> Brander, J., Spencer, B. 1985. "Export subsidies and international market share rivalry", *Journal of International Economics*, 18: 83-100. Reprinted in *International Trade*, Volume 1. Welfare and Trade Policy, ed. P. Neary, Aldershot, UK. and Brookfield, VT: Edward Elgar, 1995.

<sup>73</sup> Collie, D. 2000. "State aid in the European Union: The prohibition of subsidies in an integrated market", *International Journal of Industrial Organization* 18: 867-884.

<sup>74</sup> Sleuwaegen, L., Pennings, E. 2001. "Avoiding distortion of competition from regional aid for large investment projects –theory and application in the multisectoral framework", *Report commissioned by Enterprise DG*, European Commission, [http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/\\_getdocument.cfm?doc\\_id=2678](http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/_getdocument.cfm?doc_id=2678), p. 8.

## 2.6. Утицај мера државне помоћи на друштвено благостање

Државна помоћ предузећима, секторима и регионима може имати утицај на побољшање укупног благостања. Међутим, она такође може нарушити конкуренцију и смањити укупни ниво благостања. Државна помоћ ће смањити укупни ниво благостања када је циљано усмерена ка елиминисању конкуренције (помоћ намењена фаворизовању производње и продаје неког производа) или када се додељује предузећима која су мање ефикасна. Државна помоћ ће повећати благостање и позитивно утицати на економски раст онда када је усмерена на исправљање тржишних неуспеха, односно у ситуацијама када тржиште не функционише ефикасно. Дакле, „лоша“ државна помоћ даје предност једном предузећу на штету другог, док „добра“ државна помоћ исправља тржишне недостатке и доприноси порасту укупног благостања.<sup>75</sup> При томе ће државна помоћ довести до повећања благостања само ако је раст ефикасности услед употребе државне помоћи већи од трошкова примене државне помоћи.

Учесници на тржишту, вођени профитним мотивима, обављајући своје активности често не узимају у обзир шире друштвене интересе.<sup>76</sup> Државна помоћ у таквим ситуацијама може бити неопходна за добро функционисање тржишта, са евидентним позитивним утицајем на укупно благостање. Постоје два основна разлога којима се у овом смислу оправдава државна помоћ: ефикасност и правичност. Утицај државне помоћи на побољшање благостања се стога сагледава кроз:

- 1) аргумент ефикасности – државна помоћ побољшава услове под којима конкурентне економије остварују Парето ефикасну алокацију ресурса;
- 2) аргумент правичности – путем државне помоћи се врши прерасподела средстава која води до Парето оптималних решења.

### 2.6.1. Државна помоћ и ефикасност

Аргумент ефикасности говори о томе да државна помоћ може бити употребљена за исправљање тржишних недостатака. Државна помоћ је експлицитно или имплицитно предмет теоријске анализе у различитим областима економије. У теорији и политици стратешке трговине, економској географији, јавним финансијама,

<sup>75</sup> Kesner-Škreb, M., Pleše, I., Mikić, M. 2003. „Dravne potpore poduzećima u Hrvatskoj 2001. godine“, *Financijska teorija i praksa*, Vol. 27(3): 287-330, str. 290.

<sup>76</sup> Neven D., Verouden V. 2008. „Towards a More Refined Economic Approach in State Aid Control appeared“ as Chapter IV. in W. Mederer, N. Pesaresi, M. Van Hoof (eds.): *EU Competition Law*, Volume IV, State Aid, Claeys & Casteels, pp. 99-121.

теорији раста и друго, могу се наћи објашњења и оправдања за државну помоћ из различитих економских перспектива. Заједнички именитељ су тржишни неуспеси. Тржишта често не дају друштвено оптималне резултате. Интервенције државе у целини, и државна помоћ посебно, могу да исправе неуспехе тржишта у циљу побољшања укупног благостања.<sup>77</sup> У теорији се тржишни недостатак дефинише као недостатак мање или више идеалног система ценовно-тржишних институција који би подржао „пожељне“ активности или зауставио „непожељне“ активности. Непожељност активности се процењује у односу на вредносно решење неког имплицитног или експлицитног проблема максимирања благостања.<sup>78</sup> У моделу савршене конкуренције тржиште обезбеђује Парето оптимални ниво аутпута без икакве државне интервенције. Међутим, у пракси тржишта често не функционишу исправно и не доводе до економски ефикасних резултата. Постојање тржишних недостатака је главни разлог који оправдава додељивање државне помоћи.

Основни тржишни неуспеси у сврху чијег кориговања се државна помоћ одобрава су следећи: екстерни ефекти, јавна добра, природни монополи, асиметричне информације, проблеми прилагођавања. Потребно је нагласити да и сама интервенција државе може довести до неефикасности, која даље доводи до неуспеха државне политике. Главни фактори који могу условити неуспех државне политике приликом додељивања државне помоћи могу бити недостатак информација, погрешне анализе и прогнозе, одлагања у доношењу одлука, несагледавање ефеката коришћења средстава. Имајући ово у виду, пре самог одобравања државне помоћи неопходна је опрезност. Тржишне неуспехе је потребно компарирати са претњом од потенцијалних неуспеха државне политике.<sup>79</sup> Коначно, тржишни неуспеси не оправдавају сами по себи државну помоћ. Помоћ је оправдана само онда када је посебно погодна да исправи конкретни неуспех тржишта.

Позитивни или негативни *екстерни ефекти* постоје онда када активност једног привредног субјекта, његова производња или потрошња, има утицаја на добробит других привредних субјеката. Екстерни ефекти су директна последица неадекватно дефинисаних имовинских права, односно имовинских права која не могу бити

---

<sup>77</sup> Buiren, K., Brouwer, E. 2010. "Determinants of State Aid", *TILEC Discussion Paper*, No. 2010 - 005, p. 5.

<sup>78</sup> Bator, F. 1958. "The Anatomy of Market Failure", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 72(3): 351-379, p. 351.

<sup>79</sup> German Monopolies Commission (Monopolkommission). 2008. "The More Economic Approach in European State Aid Control", *Translated Version of Chapter VI of the Biennial Report 2006/2007*, Bonn, p. 6.

остварена.<sup>80</sup> Како имовинска права не могу бити дефинисана, механизам цена не може да обезбеди ефикасне резултате тржишта у случају било негативних или позитивних екстерних ефеката. Државна интервенција има за циљ да елиминише разлику између индивидуалних и друштвених трошкова и приноса мерама интернализације екстерних ефеката.

Најчешће експлоатисан пример негативних екстерних ефеката је загађење животне средине као последица привредних активности. Државна помоћ намењена смањењу загађења може помоћи да се интернализују негативни екстерни ефекти. Међутим, најпре је неопходно проценити значајност екстерног ефекта и квантификовати га у облику екстерног трошка. Чак и када је идентификован значајни екстерни ефекат, потребно је испитати предност државне помоћи као инструмента економске политике у интернализацији екстерног ефекта. Овде се као додатни проблем јавља то што се одобравањем државне помоћи произвођачу негативног екстерног ефекта стиче утисак да се он у ствари награђује, уместо да сноси трошкове.

Један од примера позитивних екстерних ефеката је обука и усавршавање запослених. У случају да запослени напусте предузеће, користи од њиховог усавршавања имаће нови послодавци. С обзиром на овај ефекат „слободног јахача“, предузећа често редукују буџет за усавршавање, па је неопходна подршка државе како би се обезбедио овај важан фактор конкурентности. Државна помоћ за обуку и усавршавање може бити решење за поменути недостатак тржишта.

Наредни случај тржишног неуспеха су добра код којих не постоји ривалитет у потрошњи и која се могу користити од стране великог броја потрошача без додатних трошкова, односно *јавна добра*. Држава или јавна тела су често на страни понуде или обезбеђивања јавних добара. Она су нарочито проблематична врста екстерналија, јер решења децентрализованог тржишта којима су економисти склони не функционишу тако добро приликом алокације јавних добара.<sup>81</sup> Додатна тражња за јавним добром не захтева додатне трошкове њиховог обезбеђивања, односно маргинални трошкови додатног корисника једнаки су нули. Из употребе јавних добара нико не може бити искључен по оправданим трошковима. Због тога нико нема мотивацију да учествује у њиховом финансирању. Примери чистог јавног добра су интерна и екстерна безбедност земље, или обезбеђивање конкуренције на тржишту. Ниједан потрошач не

---

<sup>80</sup> Cohen, I. C. 2001. *Microeconomic Policy*, Routledge, London, p. 71.

<sup>81</sup> Varian, H. 2010. *Intermediate Microeconomics, A Modern Approach*, Eighth Edition, p. 695.

може бити искључен по оправданим трошковима из уживања предности конкуренције или унутрашње и спољашње безбедности земље.

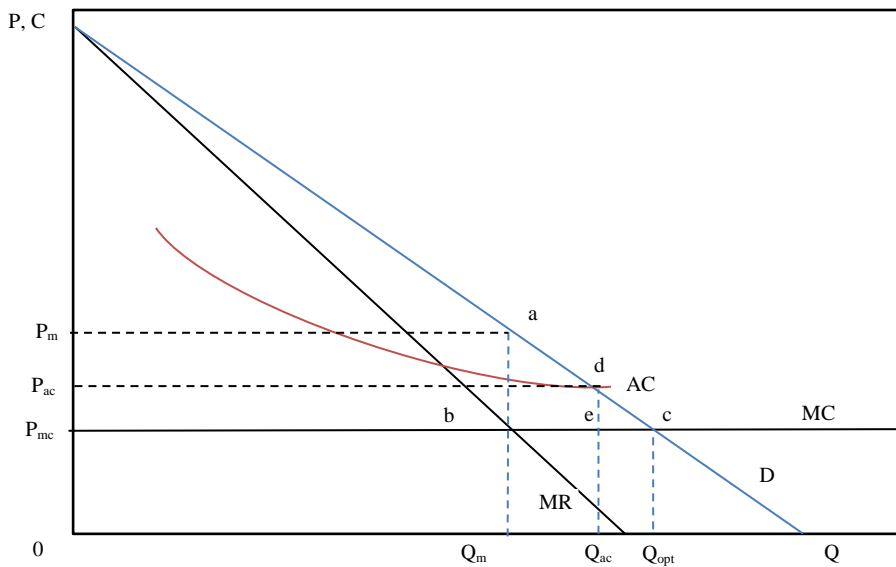
Јавна добра не мора нужно обезбеђивати држава. Међутим, приватни сектор оваква добра неће обезбеђивати бесплатно, тако да је неопходна интервенција државе. Приватна предузећа ће учествовати на страни понуде јавних добара уколико од државе добију адекватну донацију којом ће покрити своје трошкове. Оваква донација може конституисати државну помоћ. Будући да тржиште не постоји у обезбеђењу јавних добара, државна помоћ може исправити овај тржишни недостатак без ризика нарушавања конкуренције.

Економија обима на страни понуде или на страни тражње („мрежни ефекти“) може довести до *природног монопола* који ће убирати предности са тржишта. Пример предности економије обима на страни понуде је електрична мрежа. Предности на страни тражње су креиране када се јављају позитивни „мрежни ефекти“. Позитиван „мрежни ефекат“ је феномен када нова тражња за истим добром повећава корисност садашњих корисника. Жеље корисника да се придруже великој мрежи могу довести до монополизације целокупног тржишта од стране једног понуђача. Природни монополи, без обзира на ниже маргиналне трошкове од просечних, због специфичности своје позиције могу одредити и одржавати цену изнад цене конкурената, па је неопходна интервенција државе.

На слици 2 приказан је случај монопола. На неким тржиштима овог типа држава може да интервенише и да регулаторним мерама ограничи цену на ниво просечних трошкова. Такође, држава може доделити државну помоћ како би покрила разлику између просечних и граничних трошкова. Традиционални примери за наведену ситуацију су железнице, телекомуникације, електрична енергија. Слика 2 приказује утицај државне интервенције на ефикасност. Када је монополско предузеће у обавези да смањи своју цену до нивоа просечних трошкова ( $P_{ac}$ ) неефикасност је редукована са  $abc$  на  $dec$ . Државна помоћ ( $P_{ac} - P_{mc}$ ) може подстаћи монополско предузеће да изједначавањем цене са нивоом граничних трошкова елиминише преостали ниво неефикасности.



Слика 2. Државна помоћ намењена смањењу цене монополског предузећа



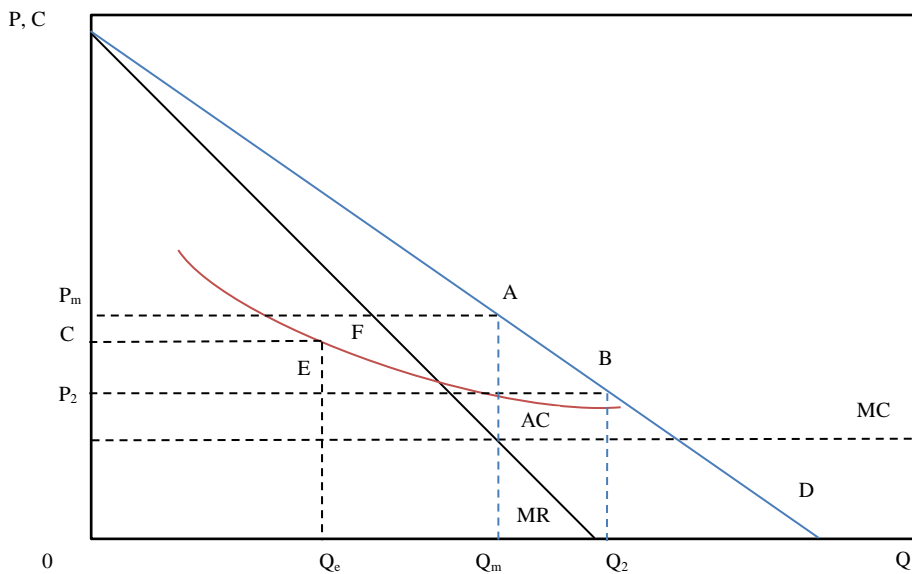
Извор: European Commission. 1999. *European economy, State Aid at the single market*, Study prepared by Directorate-General for Economic and Financial Affairs, p. 26.

Главни недостаци оваквих акција државе свODE се на следеће: а) потенцијално повећање пореза којим би држава покрила одобрену државну помоћ резултираће у губитку ефикасности у некој другој области економије; б) држава често има неадекватне и непотпуне информације о трошковима предузећа, при чему су предузећа мотивисана да представе трошкове на што вишем нивоу, како би се квалификовала за што већи ниво државне помоћи.<sup>82</sup>

На слици 3 приказан је случај додељивања државне помоћи за покривање трошкова уласка на монополско тржиште. Монополска цена је  $P_m$ . Постојеће монополско предузеће и предузеће које улази на тржиште имају исту криву просечних трошкова. С обзиром да постојеће предузеће има репутацијску предност претпоставља се да ће усвојити улогу лидера у количином вођеном дуополу, односно фирма која је ушла на тржиште ће одређивати ниво свог аутпута као одговор на ниво аутпута актуелне фирме. Равнотежна ситуација ће се извести на основу криви реакције две фирме. Претпоставка је да је на графику равнотежа успостављена при цени  $P_2$ , са производњом новог учесника на тржишту у обиму  $Q_e$ . То је могуће само уз субвенцију  $CFEP_2$  која представља разлику између укупног прихода и укупних трошкова предузећа које улази на тржиште.

<sup>82</sup> European Commission. 1999. *European economy, State Aid at the single market*, Study prepared by Directorate-General for Economic and Financial Affairs, p. 27.

Слика 3. Државна помоћ за улазак на монополско тржиште



Извор: European Commission. 1999. *European economy, State Aid at the single market, Study prepared by Directorate-General for Economic and Financial Affairs*, p. 27.

Потрошачки вишак<sup>83</sup> је порастао за износ представљен површином  $P_mABP_2$  (претходно је био ограничен површином  $PP_mA$ ), док се профит претходно монополског предузећа смањио. Обим смањења профита зависиће од услова тражње на тржишту.

Асиметричне информације постоје онда када је једна страна на тржишту боље информисана од друге. У нежељена дејства асиметричних информација убрајају се морални хазард и негативна селекција. Пример асиметричних информација су информације са кредитног тржишта. Добављачи на кредитном тржишту услед непотпуне информисаности о ризику неизвршења, зарачунавају каматну стопу процењивањем просечног подразумеваног ризика. Дужници са ниским индивидуалним нивоом ризика неизвршења могу проценити ову цену као исувише високу и одустати од узимања кредита. Дужници са ризиком изнад просека добијају кредит по цени која је релативно повољна за њих. Системско померање од доброг ка лошем ризику (негативна селекција) може у екстремним случајевима довести до тржишних неуспеха.

Асиметричне информације су посебан проблем у вези са финансирањем малих и средњих предузећа. Мала и средња предузећа прибављају капитал под тежим условима у односу на велика. Како би се отклонио овај тржишни и конкурентски недостатак, држава сектору МСП често обезбеђује кредите под повољнијим условима.<sup>84</sup> Ови

<sup>83</sup> Разлика између цене коју је купац спреман да плати и цене коју је стварно платио.

<sup>84</sup> Neven D., Verouden V. 2008. "Towards a More Refined Economic Approach in State Aid Control" appeared as Chapter IV. in W. Mederer, N. Pesaresi, M. Van Hoof (eds.): *EU Competition Law, Volume IV, State Aid*, Claeys & Casteels, pp. 99-121, p. 109.

кредити имају карактер државне помоћи. При томе је неопходно водити рачуна о томе да ли су асиметричне информације узрок отежаног приступа финансирању. У ситуацијама у којима то није случај, државна помоћ може само продубити неефикасност.

*Проблеми структурног прилагођавања* се јављају у ситуацијама у којима услед нефлексибилности тржишних актера не постоји тржишна равнотежа. Државна помоћ се често користи као инструмент секторске структурне политике, како би се проблеми које изазивају структурна кретања од примарних и секундарних ка терцијарним делатностима учинили социјално подношљивим.<sup>85</sup> Помоћ за прилагођавање (реструктурирање) се одобрава предузећима са циљем поједностављења процеса прилагођавања датим економским условима. Неопходно је да она буде привременог карактера како не би водила даљем продубљивању неефикасности.

Постоје различити ставови о вези између тржишних неуспеха и оправданости/неоправданости државне помоћи. У најекстремнијем случају, сматра се да онда када није могуће идентификовати значајније тржишне неуспехе, државну помоћ треба сматрати некомпатибилном и неоправданом, без потребе за било каквом даљом анализом.<sup>86</sup> Наиме, у одсуству тржишних неуспеха не могу постојати позитивни ефекти државне помоћи. Укупан ефекат ће бити негативан уколико се узму у обзир трошкови финансирања државне помоћи. Према другом, мање ригорозном ставу, државна помоћ не треба аутоматски да се сматра неоправданом уколико није могуће идентификовати тржишни неуспех, али мора бити подвргнута дубљој анализи антиконкурентских ефеката.<sup>87</sup> Оптималност исправљања тржишних неуспеха путем државне помоћи зависи од низа фактора: а) расположивост алтернативних решења; б) износ/интензитет помоћи; в) инструмент доделе помоћи; г) услови доделе помоћи.<sup>88</sup>

Државна помоћ не мора по дефиницији бити оптималан начин смањења или елиминисања тржишног неуспеха, ни и у оним ситуацијама у којима користи од државне помоћи надмашују трошкове. Други инструменти економске политике могу бити исплативији и у већој мери допринети порасту укупног благостања. Примера

---

<sup>85</sup> German Monopolies Commission (Monopolkommission). 2008. *The More Economic Approach in European State Aid Control*, Translated Version of Chapter VI of the Biennial Report 2006/2007, Bonn, p. 10.

<sup>86</sup> Rainer, N., Heidhues, P. 2006. *Study on methods to analyse the impact of state aid on competition*, Economic Papers, No. 244, European Commission, Brussels.

<sup>87</sup> OFT. 2005. *European state aid control: OFT proposals for refining how the state aid rules assess whether a proposed aid is likely to distort competition*, London.

<sup>88</sup> Buelens, C., Garnier, G., Johnson, M., Meiklejohn, R. 2007. *The Economic Analysis of State Aid: Some Open Questions*, Economic Papers, European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs, p. 12.

ради, држава може у циљу смањења загађења, поред државне помоћи, користити опорезивање или регулацију. Уколико се овим мерама постиже исти резултат у смањењу негативног екстерног ефекта, као и мерама државне помоћи, онда су они супериорније решење. Наиме, увођење пореза и такси не захтева издвајање средстава од стране државе.

Који ће инструмент помоћи бити најпогодније решење зависи од случаја до случаја. Међутим, треба бирати оне инструменте који ће кориговати и елиминисати узрок тржишног неуспеха, пре него оне који ће исправљати сам неуспех.<sup>89</sup> У том контексту је, на пример, процес негативне селекције на тржишту капитала прихватљивије решавати субвенционисањем прибављања кредитних информација од стране финансијског сектора. Ово ће дати боље резултате него субвенционисање малих и средњих предузећа која су већ погођена последицама асиметричних информација са финансијских тржишта.

Процењивање утицаја државне помоћи на исправљање неуспеха на тржишту је веома комплексан и тежак задатак. *Ex ante* сагледавање ефеката је готово немогуће. Међутим, *ex post* евалуација је пожељна, без обзира на комплексност. Она омогућује закључивање о томе који видови државне помоћи су најподеснији за исправљање одређених тржишних недостатака.

### **2.6.2. Државна помоћ и правичност**

Државна помоћ има значајну улогу у остваривања циљева правичности, попут редистрибуције дохотка, регионалне кохезије, запослености и сличних аспеката економске политике. Редистрибуција је, наиме, један од најважнијих циљева додељивања државне помоћи у циљу успостављања друштвено прихватљивог исхода тржишних процеса. Када би тржиште исправно функционисало, била би обезбеђена и ефикасна расподела добара. Појединци не би наилазили на ограничења у жељи да се укључе у процес отворене и фер конкуренције. Међутим, како исход тржишног процеса није увек најефикасније решење, постоји потреба за државном интервенцијом. Овим чињеницама се оправдава регионална државна помоћ и државна помоћ намењена остварењу одговарајућих социјалних циљева.

Регионална политика је важан је сегмент економске политике сваке државе. Циљ регионалне политике је смањење регионалних диспаритета, као и промовисање

---

<sup>89</sup> Nicolaides, P., Bilal, S. 1999. "State Aid Rules: Do They Promote Efficiency?", in *Understanding State Aid Policy in the European Community: Perspectives on Rules and Practice*, edited by Sanoussi Bilal and Phedon Nicolaides, Kluwer Law International, p. 1.

регионалне, економске и социјалне кохезије. Регионална државна помоћ може бити оправдани инструмент за постизање ових циљева, подржавањем инвестиција и економских активности, као и отварањем нових радних места у сиромашним регионима. Помоћ може допринети и социјалној кохезији, кроз промовисање запошљавања угрожених и ограничено способних за рад. Циљеви правичности могу обезбедити основ и за државну помоћ као средство структурне политике. Помоћ за санацију и реструктурирање има за циљ избегавање претеране незапослености, а тиме и одржавање социјалне кохезије. Поред тога, државна помоћ може да олакша прелазак на тржишни начин функционисања привреде ублажавањем проблема прилагођавања изазваних структурним променама.

Међутим, државна помоћ није увек најбољи инструмент остваривања редистрибуције правичности. На пример, на пољу истраживања и развоја, одобравање помоћи за велике истраживачке пројекте може да доведе до подржавања већ добро развијених истраживачких центара у развијеним регионима, уместо у регионима којима је потребна помоћ. Регионална државна помоћ може довести и до неефикасности. Преусмеравање инвестиција путем државне помоћи од једног региона ка другом у једном ствара позитивне ефекте, док смањује развој другог региона. У случају структурне политике, државна помоћ може спречити неопходан процес прилагођавања, што доводи до губитка ефикасности. Државна помоћ може бити усмерена ка остваривању и других неекономских циљева, који имају потенцијални негативан ефекат на ефикасност. Отуда чести конфликт између циљева ефикасности и циљева правичности.

### 3. СИСТЕМ КОНТРОЛИСАЊА ДРЖАВНЕ ПОМОЋИ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

#### 3.1. Правна основа система контролисања државне помоћи у Европској унији

Различите мере које предузимају државе чланице Европске уније, у оквиру сопствених економских политика и у циљу унапређења сопствене економске ситуације, могу реметити ефикасно функционисање заједничког тржишта. Државна помоћ је један од главних узрока нарушавања слободног дејства конкуренције које би требало да карактерише заједничко тржиште. Отуда, у зависности од начина угрожавања конкуренције на јединственом европском тржишту, право конкуренције Европске уније обухвата неколико целина. Контрола државне помоћи је један од посебних аспеката права конкуренције ЕУ, поред рестриктивне праксе и картела, злоупотребе доминантног положаја на тржишту, надзора над стварањем интеграција и државних монопола. Потреба за заједничком политиком конкуренције и за контролом државне помоћи јавила се на самом почетку остваривања идеје о заједници. Конституисањем Европске заједнице за угаљ и челик 1951. године постаје јасно да је неоправдано да државе чланице обезбеђују предност поменутих секторима путем различитих видова субвенција и државне помоћи. Овај институционални експеримент је врло брзо показао потребу за регулисањем и других сектора економије.<sup>90</sup> Тако је 1957. године у Риму потписан Уговор о оснивању Европске економске заједнице.<sup>91</sup> Уговор је предвиђао изградњу заједничког тржишта са слободном трговином и даљи политички процес интеграције у Западној Европи. Уговором о оснивању Европске економске заједнице утемељена су правила о контроли државне помоћи (члановима 87 и 88).

Међутим, у периоду од педесетих до седамдесетих година двадесетог века субвенције су биле широко прихваћени механизам којим су земље покушавале да подстакну раст и развој и унапреде економску активност. Развијени и обавезујући систем контролисања државне помоћи у данашњем смислу речи није постојао. Евидентно је било непоштовање европских правила о државној помоћи. Европска комисија (ЕК) је имала ограничени ауторитет. ЕК су биле потребне године да успостави и спроведе јединствена правила, најпре за саму нотификацију државне помоћи. У дужем периоду земље чланице нису биле вољне да поштују одлуке

<sup>90</sup> Stojanović, B. 2003. *Tržište Evropske unije – konkurencija i trgovinska politika*, Ekonomski fakultet, Niš, str. 53.

<sup>91</sup> *Treaty establishing the European Economic Community (1957)*.

Европске комисије или пресуде Европског суда правде (у даљем тексту Суд) у случајевима државне помоћи.

Ова ситуација је почела постепено да се мења са увођењем заједничког тржишта осамдесетих година двадесетог века.<sup>92</sup> У последњој деценији двадесетог века постаје јасно да правила и процедуре везане за државну помоћ, које су развијане на један *ad hoc* начин, морају бити поједностављене и кодификоване.<sup>93</sup>

Правила о контроли државне помоћи на нивоу ЕУ данас су регулисана Уговором о функционисању Европске уније (УФЕУ). Државна помоћ је регулисана члановима 107 и 108 УФЕУ (који су еквивалентни члановима 87 и 88 Уговора о оснивању Европске економске заједнице).<sup>94</sup> Забрана државне помоћи потврђена је чланом 107(1). Потенцијално позитиван утицај државне помоћи је третиран у изузецима од правила забране. Изузеће из фундаменталног принципа забране прописано је чланом 107(2) и 107(3). Апсолутно право Европске комисије да регулише државну помоћ прописано је чланом 108. Правила садржана у Уговору о функционисању ЕУ представљају одређену врсту компромиса.<sup>95</sup> Усмерена су на спречавање утицаја државне помоћи на нарушавање конкуренције, али ипак признају потенцијалне пожељне ефекте државне помоћи. Она остављају Европској комисији, као органу надлежном за контролу државне помоћи на нивоу ЕУ, значајну дискрецију у балансирању између ових различитих циљева.

### ***3.1.1. Услови забране државне помоћи***

Члан 107(1) УЕФУ наводи да је „свака помоћ одобрена од стране државе чланице или путем државних ресурса у било ком облику, која нарушава или прети да наруши конкуренцију давањем предности одређеним предузећима или производњи одређених производа, у оној мери у којој утиче на трговину између држава чланица, неспојива са заједничким тржиштем“.<sup>96</sup> Члан 107(1) не детерминише прецизно појам државне помоћи, али се из њега изводе одређени општи услови забране. Да би се

<sup>92</sup> Holscher, J., Nulsch, N., Johannes, S. 2010. *State Aid in the Enlarged European Union: An Overview*, IWH Discussion Papers, No. 24, p. 9.

<sup>93</sup> Nicolaidis, P. 2008. *Essays on Law and Economics of State Aid*, Dissertation, Maastricht University, p. 21.

<sup>94</sup> УЕФУ је део Лисабонског споразума усвојеног 2007. године. Уговором о функционисању ЕУ је замењен дотадашњи Уговор о оснивању ЕЗ и промењена нумерација чланова, тако да су одредбе о државној помоћи сада садржане у члановима 107-109 УФЕУ, који су еквивалентни ранијим члановима 87-89 Уговора о оснивању ЕЗ. У даљем тексту биће прихваћена нумерација чланова према УФЕУ (107 – 109).

<sup>95</sup> Blauburger, M. 2008. *From Negative to Positive Integration?, European State Aid Control Through Soft and Hard Law*, MPIFG Discussion Paper 08/4, p. 6.

<sup>96</sup> *Consolidated versions of the Treaty on the Functioning of the European Union*, Official Journal of the European Union (2008/C 115/01), p. 91.

одређена интервенција државе сматрала државном помоћи и да би била забрањена, кумулативно морају бити испуњена четири услова.<sup>97</sup> Држава чланица најпре мора пружити државну помоћ из јавних фондова, односно путем *државних средстава*. Друго, држава би требало да пружи *економску предност* коју прималац не би остварио у нормалним околностима. Трећи услов и карактеристика државне помоћи је *селективност* и фаворизовање примаоца помоћи у односу на конкуренцију. Четврто, државна помоћ мора имати *стварни или потенцијални негативан утицај на конкуренцију и на трговину*.

### *Трансфер државних средстава*

Правила о државној помоћи се примењују на све облике подршке коју држава пружа на централној, регионалној, односно локалној основи. Државна помоћ подразумева трансфер државних средстава. Држава не мора бити непосредни давалац средстава. УФЕУ оставља врло широк простор за тумачење појма органа који даје државну помоћ. На основу члана 107(1) закључује се да то може бити сама држава, локалне или регионалне власти, или тела над којима држава, посредно или непосредно, има одлучујући утицај. Државном помоћи се сматра и помоћ која је одобрена од стране неког субјекта над чијим одлукама и пословањем држава врши контролу. Давалац средстава може бити јавно или приватно посредничко тело које је именovala држава, чак и приватна банка на коју је делегирана одговорност да управља државним средствима.

Давалац средстава може бити јавно предузеће. Тако је у случају *C - 303/88 Italy v. Commission: Eni Lanerossi*, Суд нашао да јавно предузеће *Eni* представља државу у смислу одредаба закона, иако је, сходно условима његовог оснивања, захтевано да послује као самосталан субјекат који у погледу фондова зависи од тржишта капитала.<sup>98</sup> Суд је овакав став заузео с обзиром на то да су чланови управног одбора овог предузећа постављени декретом премијера. Такође, оно није уживало потпуну аутономију, будући да је тражено да послује у оквиру који је постављен великим бројем директива које је издала италијанска влада.<sup>99</sup> Сличан закључак Суд је донео у случају *C - 305/89 Italy v. Commission: Alfa Romeo*. Инјекција капитала коју су извршиле јавне холдинг компаније *IRI* и *Finmeccanica* предузећу *Alfa Romeo* окарактерисана је

<sup>97</sup> Nicolaidis, P. 2008. *Essays on Law and Economics of State Aid*, Dissertation, Maastricht University, p. 28.

<sup>98</sup> Case C-303/88. 1991. "Italian Republic v Commission of the European Communities. - State aid to undertakings in the textile and clothing sector", <http://eur-lex.europa.eu>, (приступ: 25.02.2013).

<sup>99</sup> Шћепановић Н. 2002. *Правни аспекти државне помоћи предузећима као облика нарушавања конкуренције у праву Европске уније*, докторска теза, Београд, стр. 120.



као „незаконита и, самим тим, некомпатибилна са заједничким тржиштем“, иако је италијанска влада инјекцију капитала правдала као независну и аутономну одлуку ових предузећа.<sup>100</sup> Према закључку Суда, јавна предузећа даваоци средстава су била под значајним утицајем и контролом италијанске владе.

Стварно вршење контроле не може аутоматски да се претпостави, пошто јавно предузеће може уживати већи или мањи степен аутономије. Приликом одређивања да ли се помоћ коју додељује јавно предузеће може приписати држави неопходно је уважавати показатеље о: а) обавези предузећа да узме у обзир упутства или захтеве од стране државе; б) интеграцији административне структуре са државом; в) интензитету наздора од стране јавне власти; г) природи активности предузећа.

Алтернатива „или преко државних ресурса“ садржана у члану 107(1) има за циљ да спречи избегавање контроле државне помоћи и да контролу прошири на индиректно додељивање јавних средстава преко субјеката који немају суверену моћ. Критеријум о трансферу државних средстава је задовољен уколико се средства ипак обезбеђују из јавних фондова и уколико је помоћ је приписива држави.<sup>101</sup> Приликом процењивања његове испуњености потребно је водити рачуна о извору финансирања, а не о субјекту који је укључен у имплементацију финансирања.

#### *Економска предност*

Да би давање државе представљало државну мора доћи до фаворизовања примаоца помоћи. Државна помоћ обезбеђује економску предност коју корисник не би остварио у ситуацији без помоћи. Концепт помоћи је веома широк и обухвата све предности монетране природе за предузећа, секторе или регионе. Економска предност може бити у форми умањења трошкова или повећања прихода. Држава не фаворизује примаоца помоћи само путем давања кредита, субвенција или гаранција. Предност за корисника државне помоћи постоји и онда када држава не наплаћује своја дуговања, попут пореза, камата на кредите, дивиденди на уложени капитал.<sup>102</sup> Дакле, држава мора пружати економску предност коју корисник не би остварио у нормалним пословним околностима. Прецизне контуре „предности“ се и даље у пракси развијају.

<sup>100</sup> Case 305/89. 1991. “Italy v. Commission: Alfa Romeo“, <http://eur-lex.europa.eu>, (приступ: 26.02.2013).

<sup>101</sup> German Monopolies Commission (Monopolkommission). 2008. *The “More Economic Approach” in European State Aid Control*, Translated Version of Chapter VI of the Biennial Report 2006/2007, Bonn, p. 25.

<sup>102</sup> Nicolaidis, P. 2010. “State Aid, Advantage and Competitive Selection: What Is a Normal Market Transaction?”, *European State Aid Law quarterly*, Vol. 1: 65-78, p. 66.

## *Селективност*

Да би се одређена мера сматрала државном помоћи она мора бити селективна. Према члану 107(1), селективност државне помоћи је потврђена ако су „одређена предузећа или производња одређених роба“ фаворизовани овом мером. Степен селективности је различит код различитих видова државне помоћи. Тако су хоризонтални облици државне помоћи (као што су помоћ за мала и средња предузећа, запошљавање, обуку запослених, истраживање, развој и иновације и за заштиту животне средине) најмање селективни и изазивају најмањи поремећај конкуренције на тржишту. Секторска државна помоћ, будући да је намењена унапред одабраним корисницима, носи опасност значајнијег нарушавања конкуренције. Због ове чињенице постоје интенције како европског, тако и националних система контролисања државне помоћи, да што већем учешћу хоризонталне државне помоћи у укупној структури помоћи.

Суд и ЕК остављају веома широк простор за задовољење овог предуслова – помоћ је селективна уколико није доступна свим економским актерима у привреди. С друге стране, није неопходно да сви економски актери имају једнаку корист од неке „опште мере“.<sup>103</sup> Управо је карактеристика селективности основ диференцирања државне помоћи од општих мера економске политике. Међутим, и мере које су потенцијално доступне свим предузећима могу се сматрати државном помоћи у одређеним условима. Наиме, уколико од неке опште мере корист имају само поједина предузећа, оправдано је класификовати конкретну меру као државну помоћ. Дешава се да надлежни органи приликом дефинисања шема државне помоћи имају висок степен дискреције и да помоћ усмеравају у складу са одређеним интересима ка конкретним субјектима, односно да њено усмеравање није аутоматско. Критеријум селективности је задовољен и када се шема помоћи примењује на само одређени део територије земље путем регионалних и секторских шема помоћи.

### *Стварни или потенцијалан негативан утицај на конкуренцију и трговину*

Да би се конкретна мера сматрала државном помоћи и да би била обухваћена забраном из нормативних аката, она мора нарушавати конкуренцију на тржишту, односно утицати на услове трговине између земаља. Не постоји прецизно дефинисани критеријум којим би се утврђивало негативно дејство државне помоћи на услове

---

<sup>103</sup> Schon, W. 1999. “Taxation and State Aid Law in the European Union”, *Common Market Law Review*, Vol. 36: 911 – 936, Kluwer Law International, p. 932.

конкуренције на тржишту. Стога је испитивање испуњености овог захтева обично проблематично. Ова проблематичност долази до изражаја посебно у неким специфичним ситуацијама. Када предузеће конкурише на тржишту које карактеришу економске тешкоће, било каква помоћ додељена предузећу носи ризик озбиљног нарушавања конкуренције. Када је помоћ додељена субјекту пословања у сектору који карактерише интензивна конкуренција, постоји нарушавање или ризик од нарушавања конкуренције. Када је корист од државне помоћи ограничена, конкуренција ће бити нарушена у мањој мери, али ће ипак бити нарушена.<sup>104</sup> Отуда утврђивање испуњености услова нарушавања конкуренције захтева један озбиљан приступ и често свеобухватну економску анализу ситуације.

Критеријум утицаја државне помоћи на трговину је релативно лако задовољити. Уколико предузеће обавља делатност у сектору у коме постоји конкуренција предузећа из различитих држава чланица ЕУ, свака помоћ коју добије од државе утицаће на трговину између земаља чланица, а тиме и на конкуренцију.<sup>105</sup> Утицај мере на трговину између земаља чланица је тесно повезан са њеним утицајем на нарушавање конкуренције. Мера која утиче на трговину ће готово сигурно утицати на нарушавање конкуренције, док обрнуто не мора да важи. Једино подршка активности код којих је трговина локална може бити ван оквира државне помоћи.<sup>106</sup> Дакле, утицај на трговину ће изостати у случају ниског степена либерализације тржишта и производње и деловања предузећа на уском локалном тржишту.

Европска комисија је у својој дугогодишњој пракси утврдила најниже износе помоћи који могу угрозити размену. Ако је износ помоћи већи од минималног, потребно је утврдити и постојање додатних услова за забрану. Утицај на размену између земаља чланица Европске уније ће имати помоћ за извоз из једне у другу чланицу ЕУ. При томе, није неопходно да помоћ фаворизује извоз или увоз, већ да ојача положај једног предузећа на штету других, односно да се услед помоћи национална производња одржи или увећа, чиме се остварује утицај на заједничко тржиште. Помоћ додељена за производе којима се не тргује на нивоу ЕУ није забрањена. Регионална помоћ је дозвољена. И у том случају мора постојати равнотежа између нарушавања конкуренције и остварене предности за дати регион. Треба имати у

---

<sup>104</sup> Panayi, C. 2004. "Limitation on Benefits and State Aid", *European Taxation*, Vol. February/Mart: 83-98, p. 94.

<sup>105</sup> Atanasiu, I. 2001. "State Aid in Central and Eastern Europe", *World Competition*, Vol. 24 (2): 257-283, p. 275.

<sup>106</sup> Wislade, G. F., Michie, M. 2009. *Pandora's Box and the Delphic Oracle: EU Cohesion Policy and State Aid Compliance*, IQ-Net Thematic paper 24(2), European Policies Research Centre, p. 8.

виду и да индивидуална помоћ појединим предузећима ни у ком случају не може бити дозвољена.

Да би државна помоћ била забрањена кумулативно морају бити испуњена сва четири наведена услова. У пракси су се искристалисале одређене ситуације у којима то није случај. Уколико се државна помоћ додељује субјектима који не обављају економску делатност или је реч о државној помоћи опште намене, код које не постоји директна корист за предузећа, неће бити испуњен критеријум економске предности. Критеријум селективности није испуњен код општих мера економске политике или јавних конкурса према правилима о јавним набавкама. Уколико је реч о државној помоћи мале вредности, не постоји значајнија опасност од нарушавања конкуренције.

### ***3.1.2. Изузеци од забране државне помоћи***

#### *Помоћ која је компатибилна са заједничким тржиштем*

Начело некомпатибилности државне помоћи не представља тоталну забрану државне помоћи. У изузетним околностима, додељивање државне помоћи се може оправдати. Члан 107(2) УФЕУ наводи три врсте државне помоћи које су увек у складу са заједничким тржиштем: а) „помоћ која је социјалног карактера, која се додељује индивидуалним потрошачима, под условом да се таква помоћ одобрава без дискриминације у вези са пореклом производа“, б) „помоћ за опоравак од штета изазваних природним непогодама или ванредним околностима“, в) помоћ појединим регионима Немачке који су оштећени некадашњом припадношћу Источној Немачкој, у мери у којој је помоћ неопходна да би се надокнадио економски заостатак услед поделе државе.<sup>107</sup> Од уједињења Немачке октобра 1990. године ова категорија је застарела.<sup>108</sup>

Члан 107(2) недвосмислено и прецизно дефинише изузетке за одређене видове државне помоћи. Овај члан не додељује никакву дискрецију Европској комисији у одлучивању да ли је или није помоћ која одговара једној од категорија које он дефинише компатибилна са заједничким тржиштем. Све три категорије су изузете од забране. Ипак, категоризација захтева процену комплексних чињеничних ситуација у којима ЕК ужива одређену слободу.

---

<sup>107</sup> *Consolidated versions of the Treaty on the Functioning of the European Union*, Official Journal of the European Union (2008/C 115/01), p. 91.

<sup>108</sup> У члану 107(2) се наводи да пет година након ступања на снагу Лисабонског споразума, Савет, делујући на предлог ЕК, може донети одлуку којом се укида ова тачка.

*Помоћ која може бити компатибилна са заједничким тржиштем*

Док члан 107(2) одређује компатибилну, односно дозвољену државну помоћ, члан 107(3) УФЕУ прописује која је то помоћ која „се може сматрати компатибилном”. У интерпретацији овог члана ЕК ужива велику дискрециону моћ у процењивању оправданости/неоправданости државне помоћи.

Члан 107(3) наводи четири врсте државне помоћи које могу бити изузете од забране од стране Европске комисије. Члан 107(3) (а) односи се на „помоћ за промовисање економског развоја области у којима је животни стандард низак, или где постоји озбиљна незапосленост“. Члан 107(3) (б) односи се на „помоћ за промовисање извршења важног пројекта од заједничког европског интереса или за отклањање озбиљних поремећаја у привреди државе чланице“. Члан 107(3) (ц) покрива „помоћ за олакшавање развоја одређених привредних делатности или одређених економских области, где таква помоћ неће негативно утицати на услове трговања супротно заједничком интересу“. Члан 107(3) (д) односи се на „помоћ за промоцију културе и културног наслеђа“. Члан 107(3) (е) омогућава да и друге категорије помоћи могу бити изузете од забране ако је то предложила Европска комисија.<sup>109</sup>

Могућности за одобравање регионалне државне помоћи прописане су чланом 107(3) (а) и 107(3) (ц) који се примењују на различите степене регионалне неразвијености. Региони који су обухваћени чланом 107(3) (а) су суочени са веома ниским животним стандардом или озбиљном незапосленошћу, где бруто домаћи производ по глави становника не прелази 75% просека ЕУ, мерено стандардима куповне моћи. Члан 107(3) (ц) се примењује на регионе са генералнијим развојним проблемима, везано како за национални, тако и за ниво ЕУ. На основу члана 107(3) (ц) ЕК је издала велики број кодекса и оквира који се баве секторском помоћи, укључујући помоћ за бродоградњу, пољопривреду, рибарство, угљ и челик. Секторска помоћ може бити одобрена у циљу олакшавања развоја појединих економских активности или региона. При томе је додељивање секторске помоћи оправдано уколико се без такве помоћи утврђени циљ не би могао остварити нормалном активношћу на тржишту.<sup>110</sup> Секторска помоћ може бити одобрена у циљу превазилажења економских и социјалних проблема насталих услед процеса реформи и прилагођавања.

<sup>109</sup> *Consolidated versions of the Treaty on the Functioning of the European Union*, Official Journal of the European Union (2008/C 115/01), p. 91.

<sup>110</sup> Rajčević T. 2005. *Pravo konkurencije Evropske unije – osnovne postavke*, Vlada Republike Srbije, Kancelarija za pridruživanje Evropskoj uniji, str. 67.

Члан 107(3) (б) предвиђа помоћ за поправљање озбиљног поремећаја или за важне пројекте. Овај вид помоћи може бити одобрен само ако целокупна економија једне државе, или њени битни економски сектори, трпе коњунктурни поремећај. Услов је да се помоћ додељује у циљу опстанка предузећа, избегавања отпуштања, или ради задовољења европског интереса. Пројекат се класификује као важан пројекат од заједничког европског интереса уколико је реч о тачно одређеном и јасно дефинисаном пројекту, који је важан квалитативно и квантитативно, чија ће реализација донети добробит целој заједници. Помоћ која доприноси имплементацији оваквог пројекта је оправдана.

Помоћ за очување историјског наслеђа и културе одређена чланом 107(3) (д) је релативно нова одредба уведена изменама и допунама Уговора о ЕЗ које су учињене Уговором о Европској унији (Уговор из Мастрихта) који је ступио на снагу 1. новембра 1993. године.

Осим наведених категорија помоћи које се могу сматрати компатибилним са заједничким тржиштем и које су предмет контроле ЕК, постоје и оне категорије које су предмет контроле Савета. Члан 107(3) (е) омогућава Савету, који делује квалификованом већином на предлог ЕК, да одлучи да су додатне категорије помоћи компатибилне са заједничким тржиштем. На тај начин омогућени су неограничени изузеци по регионалном или секторском критеријуму или на бази заједничког европског интереса.

Како члан 107 УФЕУ са једне стране подразумева забрану, а са друге стране изузетак од правила, постоје мишљења да се отвара простор за флексибилност при спровођењу политике, али и за волунтаризам, нејасноће и двосмислености у тумачењу инкриминисаних радњи.<sup>111</sup> Члан 107 УФЕУ истиче забрањеност државне помоћи под одговарајућим условима, али не садрже прецизну дефиницију појма помоћи, чиме је ово питање остало отворено за тумачење.<sup>112</sup> Одсуство јасне дефиниције оправдава се чињеницом да је приликом дефинисања државне помоћи релевантна суштина, а не форма. Неодређеност УФЕУ има своје предности, али и недостатке. Она креира различите видове конфликта између контроле државне помоћи и саме политике државне помоћи земаља чланица ЕУ. У исто време, потреба за интерпретацијом правила УФЕУ и хетерогеност интереса земаља чланица постаје главни извор

<sup>111</sup> Stojanović, B. 2003. *Tržište Evropske unije – konkurencija i trgovinska politika*, Ekonomski fakultet, Niš, str. 93.

<sup>112</sup> Wislade, G. F., Michie, M. 2009. *Pandora's Box and the Delphic Oracle: EU Cohesion Policy and State Aid Compliance*, IQ-Net Thematic paper 24(2), European Policies Research Centre, p.3.

дискреционе моћи Европске комисије као тела надлежног за контролу државне помоћи на нивоу ЕУ.<sup>113</sup> Присуство прецизне дефиниције ограничило би флексибилност уговора и отворило могућност за касније креирање других облика недозвољене помоћи које потенцијалном дефиницијом и уговором нису иницијално обухваћене.

### **3.1.3. Овлашћења Европске комисије**

Апсолутно право Европске комисије да регулише државну помоћ прописано је чланом 108 УФЕУ. Према интенцијама овог члана „Европска комисија, у сарадњи са државама чланицама, стално преиспитује додељену помоћ и државама чланицама предлаже мере у циљу развоја или деловања заједничког тржишта. Уколико ЕК, после позива заинтересованим странама да изнесу своје ставове, утврди да додељена помоћ није у складу са заједничким тржиштем на основу одредаба члана 107 или да се злоупотребљава, доноси одлуку да држава чланица укине додељену помоћ или да је усклади у року који одреди ЕК.“ Чланом 108 прописано је да Европска комисија мора бити благовремено обавештена да би могла да заузме став о пројектима додељивања или потреби модификовања помоћи. Може се рећи да члан 107 УФЕУ уређује услове за доделу државне помоћи, док члан 108 уређује режим додељене државне помоћи.

## **3.2. Институционална основа система контролисања државне помоћи у Европској унији**

Орган надлежан за имплементацију система контроле државне помоћи на нивоу ЕУ је Европска комисија. У фокусу контроле државне помоћи налази се понашање држава чланица, што га разликује од других области политике конкуренције које се баве предузећима. Неопходност наднационалне контроле државне помоћи оправдава се чињеницом да она доприноси имплементацији идеје заједничког тржишта и обезбеђује једнаке услове пословања између тржишних актера.<sup>114</sup> Основа рада ЕК је Уговор о функционисању Европске уније. У остваривању својих надзорних овлашћења ЕК је усвојила широку листу преседана, и развила специфичне приступе у зависности од величине предузећа примаоца, његове локације, врсте делатности, циља помоћи и других критеријумима. У циљу обезбеђивања транспарентности, ЕК је објавила различите врсте смерница и директива (тзв. „*soft law*“) којима се регулише њена пракса и које се континуирано допуњују и иновирају. „*Soft law*“ представља правила

<sup>113</sup> Blauburger, M. 2008. *From Negative to Positive Integration?, European State Aid Control Through Soft and Hard Law*, MPIFG Discussion Paper 08/4, [http://www.mpifg.de/pu/mpifg\\_dp/dp08-4.pdf](http://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp08-4.pdf), p. 12.

<sup>114</sup> Friederiszick H. W., Roller L.-H., Verouden, V. 2007. “European State Aid Control: an economic framework”, in P. Buccirossi (ed.): *Handbook of Antitrust Economics*, MIT, Press, pp. 625-669, p. 631.

понашања која, у принципу, немају обавезујућу снагу, али која ипак могу имати значајне практичне ефекте.<sup>115</sup> Само порекло овог приступа у пракси Европске комисије лежи у међународној сфери њених активности. Чињеница је да владе различитих земаља лакше закључују међународне споразуме флексибилне природе од оних који намећу тешке правне обавезе и захтеве ратификовања.<sup>116</sup> Смернице, директиве и упутства Европске комисије основу имају у члану 107(3) УФЕУ који дозвољава одговарајуће изузетке када је у питању компатибилност државне помоћи.<sup>117</sup> У почетку су се на овај начин регулисали различити сектори, као што су помоћ текстилној индустрији или бродоградњи. Постепено је приступ промењен тако да је дошло до регулисања хоризонталних питања различитим врстама смерница и упутстава.<sup>118</sup> Преглед смерница и регулације Европске комисије по категоријама државне помоћи дат је на слици 4.

---

<sup>115</sup> Snyder, F. 1993. *Soft law and institutional practice in the European Community*, European University Institute Working paper - LAW, No. 93/5, p. 2.

<sup>116</sup> Cini, M. 2001. "The soft law approach: Commission rule-making in the EU's state aid regime", *Journal of European Public Policy*, Vol. 8: 192–207, p. 193.

<sup>117</sup> Blauburger, M. 2008. *From Negative to Positive Integration?*, *European State Aid Control Through Soft and Hard Law*, MPIFG Discussion Paper 08/4, p.15.

<sup>118</sup> Stefan, O. 2012. "Hybridity before the Court: a Hard Look at Soft Law in the EU Competition and State Aid Case Law", *European Law Review*, Vol. 37(1): 49-69, p. 56.



Слика 4. Смернице Европске уније према категоријама државне помоћи

<b>Регионална државна помоћ</b>	→	“Guidelines on National Regional Aid for 2007-2013” (OJ, No C 54, 2006)
<b>Хоризонтална државна помоћ</b>		
Државна помоћ за заштиту животне средине	→	“Community Guidelines on State aid for Environmental Protection” (Official Journal, No C 82, 2008)
Државна помоћ за истраживање и развој	→	“Community Framework for State aid for Research and Development and Innovation” (OJ, No C 323, 2006)
Државна помоћ за санацију и реструктурирање предузећа у потешкоћама	→	“Community Guidelines on State aid for rescuing and restructuring firms in difficulty” (OJ, No C 244, 01.10.2004)
Државна помоћ за промовисање инвестиција у форми ризичног капитала	→	“Community Guidelines on State Aid to Promote Risk Capital Investments in Small and Medium-sized Enterprises” (OJ, No C 194, 2006)
Продаја државне имовине и земљишта	→	“Commission Communication on State aid elements in sale of land and buildings by public authorities” (OJ, No C 209, 1997)
<b>Секторска државна помоћ</b>		
Сектор угља	→	“Council Decision on State aid to facilitate the closure of uncompetitive coal mines” (OJ, No L 336, 2010)
Сектор пољопривреде и рибарства	→	“Guidelines for the examination of State aid to fisheries and aquaculture” (OJ, No C 84, 2008)
Сектор транспорта	→	“Community guidelines on financing of airports and start-up aid to airlines departing from regional airports” (OJ, No C 312, 2005)
		“Community guidelines on State aid to maritime transport” (OJ, No C 013, 2004) “Communication from the Commission - Community guidelines on State aid for railway undertakings” (OJ, No C184, 2008)
<b>Остало</b>		
Услуге од општег економског интереса	→	“Community Framework for State aid in the form of public service compensation” (OJ, No C 297, 2005)
Државна помоћ у форми гаранција	→	“Commission Notice on the application of Articles 87 and 88 of the EC Treaty to State aid in the form of guarantees” (OJ, No C 155, 2008)
<i>De minimis</i> државна помоћ	→	“Commission Regulation (EC) No 1998/2006 of 15 December 2006 on the application of Articles 87 and 88 of the Treaty to de minimis aid” (OJ, No L 379, 2006)

Извор: European Commission, [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/legislation/legislation.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/legislation.html)

Коришћење смерница, оквира и других видова секундарног законодавства унапређује рад Европске комисије на два основна начина.<sup>119</sup> Најпре, секундарно законодавство олакшава ЕК да одолева политичким притисцима у индивидуалним случајевима позивајући се на посебне тестове и стандарде. Друго, коришћење секундарног законодавства дозвољава ЕК да се ефикасније носи са растућим радним оптерећењем и обезбеђује већу сигурност државама чланицама у планирању њихових акција.

Националне власти које формално управљају својим системима државне помоћи имају само функцију мониторинга. Коначне одлуке се предузимају од стране Европске комисије у Генералном директорату за конкуренцију (*Directorate General Competition*). Без обзира на настојање да се у савременим условима повећани степен одговорности пренесе на националне власти, улога ЕК је најважнија.<sup>120</sup> Држава чланица мора сваки план државне помоћи претходно да *пријави ЕК*, јер ће се свака непријављена државна помоћ сматрати незаконитом. Иако је забрањена само она помоћ која нарушава конкуренцију, ЕК мора имати довољно материјала на основу кога ће спроводити поступак испитивања и контроле. Контрола не може бити ефикасна уколико сваки вид државне помоћи није претходно пријављен. Одлуком Савета (1999) године прописано је да држава чланица мора обезбедити све неопходне информације које ће омогућити ЕК доношење одлуке, као и низ других њених овлашћења.<sup>121</sup> Све мере државне помоћи морају да буду нотификоване Европској комисији и могу да се ставе на снагу само након њеног одобрења (позитивна одлука). Ако ЕК сматра да мера није компатибилна са правилима државне помоћи онда она доноси негативну одлуку.

Пре доношења било какве одлуке Европска комисија спроводи *поступак испитивања*. У поступку испитивања усаглашености ЕК испитује легитимност циља помоћи и постојање нарушавања конкуренције. Током поступка ЕК утврђује равнотежу између легитимног циља и утицаја помоћи на конкуренцију, при чему има дискрециону власт.

Поред испитивања оправданости планова државне помоћи, још једна од надлежности ЕК је *контрола додељене државне помоћи*. За државну помоћ за коју постоји сумња да није у сагласности са одредбама УФЕУ, ЕК може захтевати

---

<sup>119</sup> Bacon, K. 2009. *European Community Law of State Aid*, Oxford University Press, p. 4.

<sup>120</sup> Nicolaidis, P. 2003. "Decentralised State Aid Control in an Enlarged European Union: Feasible Necessary or Both?", *World Competition*, Vol. 26(2): 263–276, p. 271.

<sup>121</sup> *Council Regulation (EC) No 659/1999 of 22 March 1999 laying down detailed rules for the application of Article 93 of the EC Treaty*, Official Journal of the European Union (1999/L 83/1), p. 6.

достављање свих потребних информација од државе чланице на основу којих ће процењивати забрањеност/незабрањеност. Уколико се утврди да је помоћ забрањена, ЕК ће наложити укидање или измену услова под којима се државна помоћ додељује. Препорука ЕК држави чланици да изврши измене нема обавезујућу снагу, али ће од поступања у складу са препоруком зависити и коначна одлука. Аналогно потреби обавештавања ЕК о новој државној помоћи, држава чланица има обавезу обавештавања о свим изменама у постојећем режиму помоћи.

Процене Европске комисије обухватају сложени скуп економских и друштвених елемената, који могу довести до одобравања помоћи уколико је: а) режим помоћи транспарентан; б) европски интерес задовољен и в) при изради пројекта помоћи узет у обзир тржишни механизам.<sup>122</sup> ЕК често прописује детаљне услове за примену ова три критеријума. Такође, Европска комисија је усвојила низ подзаконских аката у вези изузетака од забране. Важна правила о изузећима се тичу помоћи испод одређеног прага (*de minimis* правило).<sup>123</sup> Према овом правилу помоћ која не прелази 200.000 евра у трогодишњем периоду је компатибилна са унутрашњим тржиштем. Други важан пропис у том смислу је *Уредба о генералном блок изузећу (GBER)* која је уведена у 2008. године.<sup>124</sup> Овом Уредбом су пет бивших прописа о блок изузећима (*Block exemption regulations - BERs*) и изузећа за неколико хоризонталних циљева помоћи консолидовани у јединствени инструмент - GBER.<sup>125</sup> Мотив за увођење GBER је смањење административног оптерећења ЕК, као и мотивисање држава чланица да и саме процењују компатибилност државне помоћи.<sup>126</sup> Према новој регулацији, правила о државној помоћи не треба примарно да примењује ЕК. Она се морају директно применити на сваки случај државне помоћи од стране националних судова, као и од стране самих корисника помоћи и њихових конкурената.<sup>127</sup> Ако мера помоћи припада неком од изузећа, држава чланица није дужна да обавести ЕК пре давања помоћи. Држава чланица треба да обавести ЕК о таквој помоћи у неком тренутку, како би ЕК

<sup>122</sup> Rajčević T. 2005. *Pravo konkurencije Evropske unije – osnovne postavke*, Vlada Republike Srbije, Kancelarija za pridruživanje Evropskoj uniji, str. 68.

<sup>123</sup> *Commission Regulation (EC) No 1998/2006 of 15 December 2006 on the application of Articles 87 and 88 of the Treaty to de minimis aid*, Official Journal of the European Union (2006/L 379/5).

<sup>124</sup> *Commission Regulation 800/2008 declaring certain categories of aid compatible with the common market in application of Articles 87 and 88 of the Treaty (General block exemption Regulation)*, Official Journal of the European Union (2008/L 214/3).

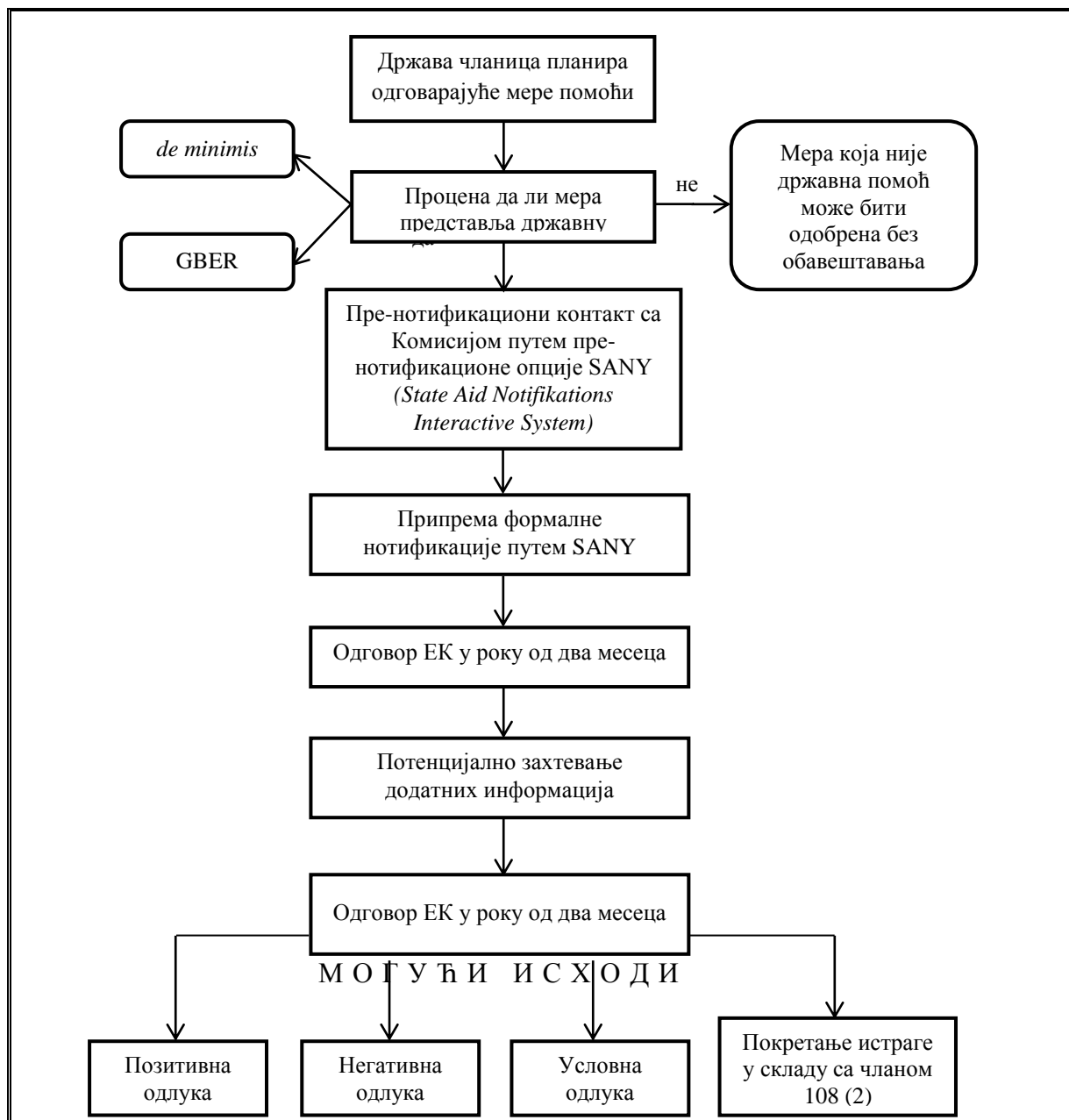
<sup>125</sup> Deiberova, K., Nyssens, H. 2009. "The new General Block Exemption Regulation (GBER): What changed?", *European State Aid Law Quarterly*, Vol. 1: 27-38, p. 27.

<sup>126</sup> Wishlade, G. F., Michie, M. 2009. *Pandora's Box and the Delphic Oracle: EU Cohesion Policy and State Aid Compliance*, IQ-Net Thematic paper 24(2), European Policies Research Centre, p. 36.

<sup>127</sup> Berghofer, M. 2009. "The General Block Exemption Regulation: A Giant on Feet of Clay", *European State Aid Law Quarterly*, No. 3: 323–336, p. 327.

одлучила да ли се помоћ заиста квалификује за изузеће. Поступак одобравања државне помоћи према постојећем систему контролисања државне помоћи ЕУ приказан је на слици 5.

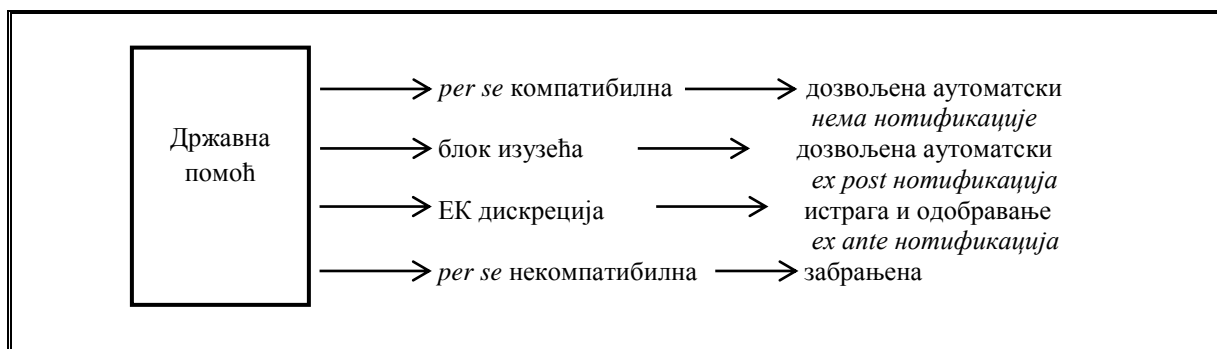
Слика 5. Поступак нотификације и одобравања државне помоћи у постојећем ЕУ систему контролисања



Извор: BIS, Department for Business, Innovation and Skills. 2010. State Aid notification process, <https://www.gov.uk/state-aid>

Шематски приказ међузависности одлука Европске комисије и потреба за нотификацијом државне помоћи дат је на слици 6.

Слика 6. Нотификација и одобравање различитих категорија државне помоћи



Извор: Glowicka, E. 2008. *State Aid and Competition Policy: The Case of Bailouts in the European Union*, Dissertation, University of Berlin, p. 26

Европска комисија одлучује о оправданости државне помоћи или покретању истраге у року од два месеца. При томе се почетком двомесечног периода сматра моменат када она добије све информације које сматра неопходним.<sup>128</sup> Уколико је помоћ додељена без претходне сагласности Европске комисије и *ex post* се утврди да је неоправдана, држава чланица је у обавези да врати додељена средства заједно са припадајућом каматом. Овакав *повраћај незаконите помоћи* није експлицитно био поменут у примарном законодавству, али је временом усвојен од стране ЕК у појединачним случајевима („*case law*“). Моћ ЕК да наложи повраћај незаконите и некомпатибилне државне помоћи први пут је поменута у одлуци у случају *Kohlengesetz* 1973. године.<sup>129</sup> Суд је закључио да, будући да је Европска комисија надлежна да донесе одлуку да држава чланица измени или укине државну помоћ која је неспојива са заједничким тржиштем, треба јој дати и дискреционо право да захтева повраћај помоћи.<sup>130</sup> Право на повраћај незаконите помоћи које је развијала пракса Европске комисије данас је утемељено и озваничено Уредбом број 659/1999.<sup>131</sup>

На слици 7 приказан је проценат укупно враћене/невраћене, односно изгубљене државне помоћи у периоду након усвајања уредбе којом је регулисан повраћај незаконите и некомпатибилне државне помоћи.

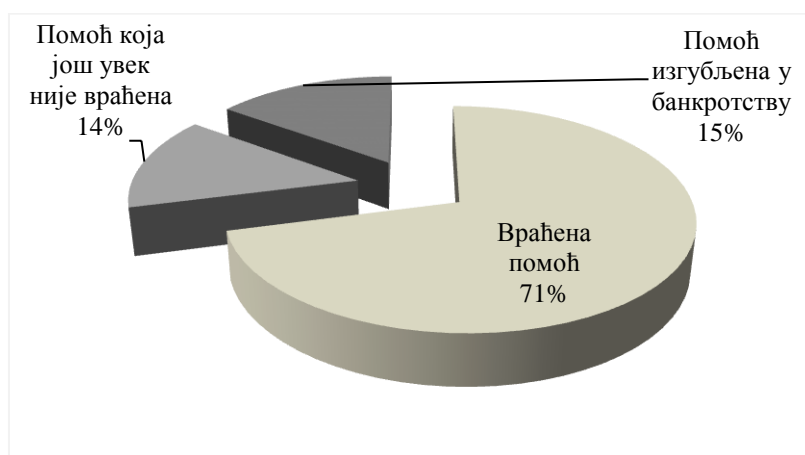
<sup>128</sup> Slot, J. P. 1990. “Procedural Aspects of state Aids: the Guardian of Competition versus the Subsidy Villians?”, *Common Market Law Review*, Vol. 27: 741–760, p. 746.

<sup>129</sup> Case 70/72. 1973. *Commission v Germany*, ECR 813, paragraph 13.

<sup>130</sup> *Notice from the Commission - Towards an effective implementation of Commission decisions ordering Member States to recover unlawful and incompatible State aid*, Official Journal of the European Union (2007/C 272/05), p. 5.

<sup>131</sup> *Council Regulation (EC) No 659/1999 of 22 March 1999 laying down detailed rules for the application of Article 93 of the EC Treaty*, Official Journal of the European Union (1999/L 83/1).

Слика 7. Повраћај незаконите и некомпатибилне државне помоћи (укупно за период 01.01.2000 – 30.06.2012)



Извор: European Commission, [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid](http://ec.europa.eu/competition/state_aid)

У периоду од јануара 2000. до јуна 2012. године враћено је 71% незаконите и некомпатибилне државне помоћи, што се може сматрати значајним успехом. Још увек није враћено 14% нелегалне помоћи, док је 15% такве помоћи у посматраном периоду изгубљено због банкротства примаоца помоћи. На слици 7 је процентуално приказан износ нелегалне помоћи за посматрани период, без припадајуће камате. Износ враћене нелегалне и некомпатибилне је јуна 2012. године износио укупно 13,5 милијарде евра, док је износ од 2,3 милијарде евра окарактерисан као износ који треба вратити, али то још увек није учињено.<sup>132</sup>

Може се закључити да је окосница система контролисања државне помоћи ЕУ егзистенција механизма који осигурава да се помоћ прати и контролише. ЕУ систем контролисања државне помоћи се може окарактерисати као „*ex ante* систем провере“. Наиме, земље чланице су у обавези да обавесте Европску комисију о свим плановима одобравања помоћи и ове планове не могу имплементирати без претходног одобрења ЕК. Систем се у том погледу разликује од начина управљања државном помоћи у оквиру СТО, у којој су одређени видови државне помоћи дозвољени и систем функционише по принципу *ex post* испитивања учињеног, уместо провере унапред.<sup>133</sup>

Европски систем контролисања државне помоћи се базира на три основна принципа, односно начина обесхрабривања држава чланица да одобравају државну помоћ супротно правилима. Ови принципи подразумевају: незаконитост, повраћај

<sup>132</sup> European Commission. 2012. *Facts and figures on State aid in the EU Member States*, Commission Staff Working Document, p. 47.

<sup>133</sup> European Commission. 1997. *Competition law in the European Communities, Volume IIB - Explanation of the rules applicable to State aid*, [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/legislation/archive\\_docs/vol2b\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/archive_docs/vol2b_en.pdf), p. 5, (приступ: 22.03.2013).

помоћи и извештавање. Први вид дестимулације је илегалност, у смислу да се свака непријављена државна помоћ сматра незаконитом, па земље чланице морају обезбедити транспарентност својих планова одобравања државне помоћи. Друго, постоји могућност накнадног утврђивања да је додељена државна помоћ некомпатибилна са заједничким тржиштем. У оваквим ситуацијама налаже се повраћај помоћи и то заједно са каматом која се обрачунава од момента када је помоћ одобрена кориснику. Једино вид дестимулације у облику повраћаја помоћи има карактер санкције.<sup>134</sup> На крају, транспарентност, детаљност и доступност извештаја о одобреној државној помоћи демотивише државе чланице да се понашају супротно трендовима за које се систем залаже, односно да одобравају превелике износе државне помоћи, а посебно незакониту помоћ. Извештавање игра веома значајну улогу како на европском, тако и на нивоу држава чланица. На националном нивоу, адекватно извештавање омогућава увид учесника на тржишту у то да ли су њихови конкуренти били додатно стимулирани подршком од стране државе и да ли је на тај начин потенцијално нарушена конкуренција. На нивоу ЕУ, свака земља може контролисати да ли се друга земља чланица понаша у складу са правилима о државној помоћи и не угрожава слободну трговину на заједничком европском тржишту.

### **3.3. „Принцип приватног инвеститора“ као метод идентификовања државне помоћи**

#### **3.3.1. Основе „принципа приватног инвеститора“**

Држава може да уложи новац у предузеће, а да се таква мера не сматра државном помоћи. Дајући зајам или инвестирајући капитал држава може поступати на начин на који би и приватно предузеће у тржишној економији и под условима сличним оним под којима би то чинио приватни инвеститор. Такав вид државне интервенције не пружа већу предност предузећу од оне коју би оно могло остварити на тржишту. Ова чињеница је основа развоја „принципа приватног инвеститора“ (*The Market Economy Investor Principle – MEIP*), концепта који има широку употребу на пољу идентификовања и контролисања државне помоћи. MEIP концепт је иницијално развијен од стране Европског суда правде. Сврха је била утврђивање да ли су услови под којима се јавни сектор укључује на тржиште прихватљиви за приватног инвеститора који послује под нормалним тржишним условима, имајући у виду

---

<sup>134</sup> Nicolaidis, P. 2002. “Control of State Aid in the European Union: Compliance, Sanctions and Rational Behaviour”, *World Competition*, Vol. 25(3): 249-262, p. 253.

доступне информације. Ако Суд или Европска Комисија сматрају да би наведени услови били прихватљиви за приватног инвеститора, учешће јавног сектора неће бити класификовано као државна помоћ.

Принцип своју пуну афирмацију доживљава нарочито након 1984. године, када је ЕК објавила *Саопштење о стицању акција фонда од стране јавних власти*. У њему се наглашава да државно улагање капитала неће представљати државну помоћ уколико је реализовано „под условима који би били прихватљиви за приватног инвеститора који послује у нормалним условима тржишне економије“.<sup>135</sup> Назив MEIP је први пут употребљен 1993. године у *Саопштењу Комисије за примену правила о државној помоћи на јавна предузећа у производном сектору*.<sup>136</sup> До данас, принцип приватног инвеститора остао је кључни тест приликом оцењивања да ли акције и давања јавних власти представљају државну помоћ.

Циљ примене принципа је одређивање да ли предузеће прималац помоћи остварује одређену економску предност коју не би остварило у нормалним тржишним условима. Тачна квантификација примљене економске предности постаје посебно релеванта у случајевима када се утврди да је помоћ незаконита и када се захтева да корисник помоћи исту врати државном органу који је доделио помоћ. Предузеће не добија никакву посебну корист, односно предност уколико је принцип испуњен, јер би идентичан начин финансирања могло да обезбеди и на тржишту.

Одобрени кредит или предузета инвестиција од стране државе ће се према MEIP сматрати државном помоћи уколико држава по основу трансакције добија мању надокнаду од оне коју би приватни инвеститори захтевали у идентичним околностима. Четири основна критеријума на којима се заснива „принцип приватног инвеститора“ могу бити изведени из приступа Европске комисије и праксе Европског суда правде у процењивању да ли би приватни инвеститор учествовао под истим условима у одговарајућем пројекту као и јавне власти. Једнакост услова инвестирања се у ситуацији када у инвестицији учествују и држава и приватни инвеститори процењује у следећа четири корака. Прво, потребно је утврдити да ли инвеститори учесници јесу тржишни инвеститори и да ли су улагања приватних инвеститора од реалног економског значаја. Ову значајност треба процењивати у апсолутном смислу (у односу

---

<sup>135</sup> *Commission Communication on Government Capital Injections*, Bulletin EC 9-1984, reproduced in “Rules Applicable to State Aid”, *Competition law in the European Communities*, European Commission, 1999, Volume IIА:133-136.

<sup>136</sup> *Communication on the application of State aid rules to public undertakings in the manufacturing sector*, reproduced in “Rules Applicable to State Aid”, *Competition law in the European Communities*, European Commission, 1999, Volume IIА, p. 147.



на укупну инвестицију) и у релативном смислу (у односу на финансијску снагу конкретног приватног инвеститора). Друго, треба проценити да ли ће се инвестирање свих заинтересованих страна обавити у исто време. Треће, мора се утврдити да ли су термини и услови инвестирања идентични за све стејкхолдере. Четврто, у случајевима када држава, остали инвеститори или корисник имају и друге односе ван ове инвестиције (на пример предвиђене гаранције од стране државе), може постојати основа за сумњу у једнакост услова инвестирања.<sup>137</sup>

Постојање приватног инвеститора који учествује под истим условима у финансирању одговарајућег пројекта као и јавни сектор је уједно ситуација у којој се најједноставније оцењује усаглашеност инвестиције државе са МЕИР.<sup>138</sup> При томе инвестиције јавног сектора не смеју подразумевати додатне субвенције или гаранције. Инвестиције јавног и приватног инвеститора морају бити под једнаким условима, носећи исти ниво ризика и приноса. Уколико постоји приватни инвеститор који под наведеним условима учествује у исто време у финансирању неког пројекта заједно са државом, МЕИР је очигледно задовољен.

Уколико ситуација није овако очигледна, и даље нису исцрпљене могућности за задовољење МЕИР принципа. Јавни органи могу дати кредите, гаранције, обезбеђивати капитал и на друге начине бити умешани у комерцијалне инвестиционе подухвате. У исто време они морају да се понашају на исти начин као што би се приватни инвеститор понашао у сличним околностима. Европски суд правде наводи да једини мотив за инвестирање који се може узети у обзир у овом контексту јесте профитабилност и оптимизација повратка капитала. Други, шири друштвени интереси, као што су обезбеђивање радних места или поспешивање економске активности предузећа, сектора или региона као мотив за улагање капитала од стране државе нису прихватљиви. Наиме, приватни инвеститор ће се након антиципирања свих ризика и користи руководити принципима дугорочне профитабилности инвестиције, при чему ће игнорисати њене социјалне, регионалне и друге импликације.

Приватни инвеститор нема никаквог разлога да преузима ризик инвестирања уколико принос његове инвестиције не превазилази најмање иницијалну суму улагања. Уколико би приватни инвеститор пласирао средства на начин и под условима под којима то држава чини, МЕИР је задовољен. Инвестиција државе се тада неће сматрати

---

<sup>137</sup> Gaal N., Papadias L., Riedl A. 2008. "Citynet Amsterdam: an application of the market economy investor principle in the electronic communications sector", *Competition Policy Newsletter*, No. 1: 82-84, p. 83.

<sup>138</sup> Slocock, B. 2002. "The Market Economy Investor Principle", *Competition Policy Newsletter*, No. 2: 23-26, p. 23.

државном помоћи. У вези са тим, у одређеним случајевима примена принципа је једноставна, а изведени закључци транспаренти. Уколико држава инвестира у компанију која се налази у финансијским потешкоћама, при чему је евидентно да без државног новца не би преживела, реч је о државној помоћи. Такође, када држава купује акције одећеног предузећа и годинама прихвата ситуацију у којој не прима дивиденде, тако да нема повратка њеног капитала, реч је о помоћи. Међутим, уколико јавни кредитор склопи аранжман са дужником о репрограму дуга, неће се безусловно радити о државној помоћи. Наиме, природно је очекивати да се и приватни инвеститор одлучи на исту акцију, уколико ће она допринети оживљавању економске активности дужника и обезбедити му да на тај начин поврати иницијално уложена средства.

#### *Употребљивост метода финансијске анализе пројекта у примени MEIP*

MEIP се може применити под условом да је разумно очекивати адекватну стопу приноса инвестиције у тренутку доношења инвестиционе одлуке. Због присуства инхерентних ризика неће сви пројекти бити успешни. Док једни могу обезбеђивати субоптималну стопу приноса, други могу бити потпуни неуспех, у смислу већих трошкова него користи од реализације. Зато је неопходно да се ризик на одговарајући начин објективно процени. Очекивани нето – новчани ток пројекта се мора дисконтовати на период доношења инвестиционе одлуке, аналогно начину на који то чини приватни инвеститор. Примена MEIP стога захтева опсежну анализу финансијске и економске одрживости пројекта, оцењивањем нивоа ризика, профитабилности и приноса инвестиције. У ситуацијама у којима поред државе нема приватних инвеститора укључених у финансирање конкретног пројекта, неопходна је независна професионална верификација економске одрживости пројекта. Једино се на тај начин може потврдити да је инвестиција државе вођена тржишним мотивима и да је MEIP задовољен.

У оваквим ситуацијама на значају добијају методи оцене инвестиционих пројеката, односно методи финансијске анализе. Основни принцип у финансијској теорији јесте да ће приватни инвеститор предузимати инвестициони пројекат уколико је очекивани принос његове инвестиције већи од опортунитетног трошка уложеног капитала. Под опортунитетним трошком капитала подразумева се принос који би се могао остварити од улагања расположивог капитала у неку другу најповољнију алтернативу са сличним нивоом ризика на тржишту капитала. Провера принципа захтева најпре *ex ante* утврђивање очекиваног приноса инвестиције, свођењем укупног

процењеног приноса пројекта на садашњу вредност. Други корак је процена опортунитетног трошка капитала. На крају се доноси одлука о профитабилности инвестиционог пројекта – једино приноси који превазилазе опортунитетне трошкове капитала могу бити сматрани профитабилним од стране рационалног инвеститора.

У финансијској теорији постоји низ метода одређивања приноса инвестиционог пројекта. Практична примена MEIP захтева њихово познавање и коришћење. Економски најмеродавнији и у пракси најчешће коришћени начин утврђивања очекиваног приноса инвестиције је путем детерминисања интерне стопе рентабилности.<sup>139</sup> Интерна стопа рентабилности је стопа која садашњу вредност улагања у инвестициони пројекат изједначава са садашњом вредношћу прилива готовине до експлоатације пројекта, односно која нето садашњу вредност инвестиционог пројекта своди на нулу:

$$0 = \sum_{t=1}^n \frac{NP_t}{(1+i)^t} \quad (8)$$

при чему је:  $NP_t$  – нето новчани ток инвестиционог пројекта (приливи – одливи – иницијална улагања);  $t$  – период експлоатације инвестиционог пројекта;  $i$  – интерна стопа рентабилности.<sup>140</sup>

Други корак је одређивање опортунитетног трошка капитала. Постоје два могућа вида финансирања инвестиционог пројекта, власнички и дужнички капитал. Укупни трошкови капитала једнаки су просечним трошковима капитала уз узимање у обзир пропорција власничког и дужничког капитала (*The Weighted Average Cost of Capital (WACC)*):

$$WACC = K_e \frac{E}{C} + K_d \frac{D}{C} \quad (9)$$

при чему је:  $C$  – укупни капитал као сума власничког и дужничког капитала;  $E$  – акцијски капитал;  $D$  – дужнички капитал;  $K_e$  – цена акцијског капитала у %;  $K_d$  – цена дуга у % .

Уколико је пројекат у потпуности финансиран акцијским капиталом, цена укупног капитала се своди на:

$$WACC = K_e \quad (10)$$

<sup>139</sup> Friederiszick, H., Troge, M. 2006. “Applying the Market Economy Investor Principle to State Owned Companies — Lessons Learned from the German Landesbanken Cases”, *Competition Policy Newsletter*, No. 1: 105–109, p. 106.

<sup>140</sup> Petrović E., Denčić – Mihajlov K. 2007. *Poslovne finansije – dugoročni aspekt finansijskog ulaganja*, Ekonomski fakultet, Niš, str. 83.

што отвара могућност примене *Capital Asset Pricing Model (CAPM)* модела:

$$K_e = R_f + \beta(R_m + R_f) \quad (11)$$

при чему је:

$R_f$  – неризична стопа приноса;  $(R_m - R_f)$  – премија за тржишни ризик изражена у %;

$\beta$  – мера системског<sup>141</sup> ризика.

Инвестиција је тржишно прихватљива, односно MEIP је задовољен уколико је:

$$IRR > WACC \quad (12)$$

Доследна примена MEIP, уз коришћење основних релација финансијске анализе исплативости инвестиционих пројеката, уједно је допринос свеобухватнијем економском приступу у процесу контроле државне помоћи који се све интензивније заговара током последње деценије.

#### *Примена MEIP у пракси – студије случаја*

„Принцип приватног инвеститора“ показује значајну сврсисходност и употребљивост у пракси. Један од познатијих случајева који то потврђује је случај *C – 53/06: Citynet Amsterdam*.<sup>142</sup> Европска комисија је 2007. године, руководећи се „принципом приватног инвеститора“, донела одлуку да инвестирање града Амстердама у телекомуникациону мрежу не представља државну помоћ.<sup>143</sup> Истрага је покренута у децембру 2006.<sup>144</sup> Након темељне истраге, ЕК је закључила да град Амстердам учествује у пројекту под истим условима под којима то чине и приватни инвеститори. Донета је одлука да у посматраном случају не постоји државна помоћ.

Пословање државе у либерализованом сектору електронских комуникација захтева пажљиву анализу, због потенцијалних дисторзивних ефеката било какве државне помоћи на пословање приватних оператера, посебно у градским подручјима. Међутим, у овом конкретном случају утврђено је да град Амстердам инвестира под тржишним условима, с обзиром да неколико приватних лица има значајан удео у поменутој инвестицији. Заједно са осталим акционарима, Амстердам је инвестирао у изградњу предузећа за такозвани “*fibre-to-the-home*” широкопојасни приступ мрежи који повезује 37.000 домаћинстава. Укупна улагања у пројекат износила су 18 милиона

<sup>141</sup> Ризик који није могуће смањити диверзификацијом портфолиа.

<sup>142</sup> Case C - 53/06 (ex N 262/05). 2006. “Citynet Amsterdam: investment by the city of Amsterdam in a fibre-to-the home (FTTH) network”.

<sup>143</sup> IP/07/1889, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-07-1889\\_en.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-07-1889_en.pdf), (приступ: 20.04.2013).

<sup>144</sup> IP/06/1872, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-06-1872\\_en.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-06-1872_en.pdf), (приступ: 20.04.2013).

евра.<sup>145</sup> Амстердам је учествовао у трећини инвестиције, два приватна инвеститора, *ING Real Estate u Reggefiber*, у другој трећини, док су пет стамбених корпорација власници треће трећине. Централни оператер за нову мрежу је изабран путем тендера који је обезбедио отворен, недискриминаторски приступ оператерима који нуде телевизијске, телефонске и мрежне услуге. Имајући у виду прелиминарне сумње у погледу одрживости пословног плана града Амстердама, ЕК је отворила званичну истрагу у децембру 2006. године.<sup>146</sup> Основни инструмент коришћен у анализама био је „принцип приватног инвеститора“. Европска комисија је закључила да су две приватне компаније активне у овом сектору инвестирале равноправно са градом. Конкретно, обезбеђено је да сви инвеститори морају да снесу потенцијалне губитке, уколико učinak пословања буде испод очекиваног. Структура нове компаније осигуравала је да приватни инвеститори имају значајну улогу у пројекту, с обзиром да ниједан акционар не може вршити искључиву контролу над предузећем. Заједно са детаљном анализом пословног плана, ови елементи пружили су довољно аргумената за ЕК која је закључила да је улагање у складу са „принципом приватног инвеститора“ и зато не подразумева државну помоћ.<sup>147</sup> Случај је захтевао посебну опрезност будући да се ради о градској области где су комерцијални сервиси доступни под конкурентским условима. Овде би помоћ могла истискивати постојеће и будуће инвестиције тржишних актера. Да се, рецимо, радило о руралном подручју са ниском густином насељености и без широкопојасне покривености, државна помоћ би се сматрала оправданом и без дубље анализе.

Почетком деведесетих година двадесетог века дошло је до иновирање прописа у немачком банкарском систему, у смислу увођења сопственог финансирања и директиве о солвентности. Захтевано је да немачке државне банке обезбеде свежи капитал како би се одржао ниво њихове активности. Капитал је у неким случајевима био обезбеђиван од стране немачких федералних држава у чијем су делимичном или потпуном власништву биле банке. Међутим, на ове финансијске трансфере жалило се Удружење немачких приватних банака које су такође биле у обавези да повећавају капитал, али ослањајући се на понуду капитала са тржишта. Жалба се односила на седам банака из групације German Landesbanken, са акцентом на банку *WestLB*. Прву

---

<sup>145</sup> Case C - 53/06 (ex N 262/05). 2006. “Citynet Amsterdam: investment by the city of Amsterdam in a fibre-to-the home (FTTH) network”.

<sup>146</sup> IP/06/1872, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-06-1872\\_en.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-06-1872_en.pdf), (приступ: 20.04.2013).

<sup>147</sup> Commission Decision of 11 December 2007 on the State aid case C 53/06 (ex N 262/05, ex CP 127/04), investment by the city of Amsterdam in a fibre-to-the-home (FtH) network, *Official Journal of the European Union* (2008/729/EC).

негативну одлуку о трансферу банци *WestLB* Европска комисија је усвојила 1999. године и наредила повраћај од око 800 милиона евра. Суд прве инстанце поништио је ову одлуку 2003. године.<sup>148</sup> Нова одлука, која се тиче свих седам банака, донета је 2004. године. У овој одлуци ЕК захтева од Немачке да обезбеди повраћај 3 милијарде евра датих поменутој групацији банака.<sup>149</sup> Најновији случај везан за ове немачке банке је из 2005. године. Наиме, Европска комисија је дозволила докапитализацију за две банке (1,2 милијарде евра за *German Landesbanken HSH Nordbank* и *Bayern LB*) и специјалан трансфер јавних средстава као партиципацију у *Landesbank Hessen-Thüringen (Helaba)* након спровођења опсежног испитивања сагласности ових мера са МЕИП.<sup>150</sup> Генерални закључак Европске комисије је био да је држава обезбедила капитал под условима који би били прихватљиви за приватног инвеститора, као и да је очекивани принос од инвестиције у сагласности са оним што би приватни инвеститор очекивао.

### **3.3.2. Проширења „принципа приватног инвеститора“**

МЕИП је током времена доживео различите екстензије. Прво и најчешће коришћено проширење „принципа приватног инвеститора“ јесте заменом проблематике инвестиционог финансирања проблематиком кредитног финансирања. Суштина овог изведеног принципа, познатог као „*принцип приватног кредитора*“ (*The Market Economy Lender Test*) јесте да кредит не садржи елементе помоћи уколико је обезбеђен под условима које би приватни зајмодавац прихватио. За ову сврху ЕК је развила референтне каматне стопе. Референтна каматна стопа одражава просечну тржишну каматну стопу обрачунату на средњорочне и дугорочне зајмове, осигуране уобичајеним инструментима осигурања, а састоји се из референтне основне стопе (међубанкарске стопе) и референтне марже за ризик.<sup>151</sup> У пракси контроле државне помоћи ова стопа има троструку улогу. Користи се као гранична каматна стопа приликом одређивања да ли зајам одобрен од стране државе представља државну помоћ, као дисконтна стопа за израчунавање садашње вредности додељене државне помоћи и за израчунавање будуће вредности незаконито додељене државне помоћи у

---

<sup>148</sup> Friederiszick, H., Troge, M. 2006. “Applying the Market Economy Investor Principle to State Owned Companies — Lessons Learned from the German Landesbanken Cases”, *Competition Policy Newsletter*, No. 1: 105 – 109, p. 105.

<sup>149</sup> IP/04/1261, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-04-1261\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-04-1261_en.htm), (приступ: 20.04.2013).

<sup>150</sup> IP/05/1096, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-05-1096\\_en.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-05-1096_en.pdf), (приступ: 20.04.2013).

<sup>151</sup> *Communication from the Commission on the revision of the method for setting the reference and discount rates*, Official Journal of the European Union (2008/C 14/6).

тренутку повраћаја. Уколико је каматна стопа зарачуната на зајам од стране државе једнака или већа од референтне каматне стопе, „принцип приватног кредитора“ је задовољен.

Радикалније проширење принципа приватног инвеститора обезбедила је пресуда Европског суда правде из 1999. године. Пресудом је анулирана одлука Европске комисије да склопљени аранжмани у циљу превазилажења несолвентности шпанског предузећа за производњу челичних цеви Tubasex представљају државну помоћ.<sup>152</sup> Кључно питање је било колики ниво каматних стопа држава као јавни кредитор треба да наплати приликом репрограмирања дугова компаније „Tubasex“ по основу обавеза плаћања социјалног осигурања. Ова пресуда у праксу уводи „*принцип приватног повериоца*“ (*The Private Creditor Test*). Приликом утврђивања да ли отписивање или репрограм дугова од стране државе представља државну помоћ мора бити сагледано како би приватни поверилац поступио у идентичним условима. Најпре је потребно утврдити да ли предузеће поред државе има и друге повериоце чије би репрограмирање или отписивање дугова помогло његовој ликвидносној ситуацији. Предузеће репрограмом дугова од стране државе не остварује неку посебну предност ако, поред дуговања држави, има исти ниво дуговања према приватним инвеститорима који се понашају на исти начин као и држава. Другим речима, пресуда Суда у случају предузећа „Tubasex“ изгледа да сугерише да отписивање или репрограм дугова не конституише државну помоћ уколико оригинално давање кредита није државна помоћ.<sup>153</sup> Када држава није у могућности да затражи новац који јој се дугује или толерише кашњење приликом плаћања дуга од стране предузећа, то ублажава његова финансијска оптерећења и доводи га у повлашћени положај у односу на конкуренцију. Међутим, када је реч о предузећу у финансијским тешкоћама, слабљење кредитних услова од стране државе не мора неминовно подразумевати државну помоћ. Вероватно би и приватни кредитор прибегао сличној стратегији како би наплатио своје потраживање.

Поред активности кредитирања, држава може бити ангажована и у давању гаранција економским субјектима. Пракса, као и прописи Европске комисије, остављају простора одређеним ситуацијама у којима гаранције државе не представљају

---

<sup>152</sup> *Judgment of the Court in the Case C-342/96 Kingdom of Spain v Commission: Application of the statutory interest rate to agreements for the repayment of wages and the payment of debts in respect of social security contributions*, European Court reports 1999, Page I-02459, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61996CJ0342:EN:PDF>, (приступ: 20.04.2013).

<sup>153</sup> Slocock, B. 2002. "The Market Economy Investor Principle", *Competition Policy Newsletter*, No. 2: 23 – 26, p. 25.

државну помоћ. Наиме, уколико је држава као једна страна у трансакцији адекватно компензована за дате гаранције, није реч о државној помоћи. Ако се држава понаша као приватни пословни субјекат и за давање гаранције добија адекватну премију, онда се корисник гаранције не доводи у повлашћени положај и не ужива посебну предност. Из овог става изводи се трећа екстензија „принципа приватног инвеститора“, позната као „*принцип приватног гаранта*“ (*The Market Economy Guarantor Principle*). Међутим, ову тврдњу у питање доводи чињеница да гаранција државе из субјективно – психолошких разлога вреди више него гаранција било кога другог.

Предузимање одговарајућих активности од стране државе и пословно понашање које наизглед одступа од нормалне тржишне праксе и има потенцијалне елементе државне помоћи може бити оправдано уколико задовољава „принцип нормалног тржишног оператора“ (*The Market Economy Operator Test*), још једне екстензије „принципа приватног инвеститора“. Принцип је први пут употребљен у пресуди Суда у случају *C-67/85: Kwekerij Gebroeders van der Kooy BV v Commission*.<sup>154</sup> Радило се о зарачунавању нижих тарифа за природни гас који се користи за грејање пластеника пољопривредних произвођача у Холандији. Предузеће *Gasunie* које је обезбеђивало гас је у то време било под контролом државе, па се и необична пракса преференцијалних тарифа приписала држави. *Gasunie* је тврдио да је одлука о смањењу тарифе била мотивисана подстицајима за пољопривредне произвођаче, како не би прешли на алтернативне изворе енергије, попут нафте и угља. Када предузеће у државном власништву или контролисано предузеће не наплаћује јединствене цене својим купцима, постоји ризик да ниже цене користе само одређеним предузећима или секторима и на тај начин садрже државну помоћ. Међутим, ова пресуда отворила је могућност да предузећа у државном власништву оправдају диференцијални третман купаца објективним економским разлозима, показујући да је разлика у ценама оправдана у циљу одржавања лојалности постојећих и привлачења нових купаца. У том случају, „принцип нормалног тржишног оператора“ је задовољен и не постоји елемент државне помоћи.

Пракса је искристалисала још два проширења „принципа приватног инвеститора“. „Принцип приватног купца“ (*The Private Purchaser Test*) уско је повезан са проблематиком јавних набавки. Држава се често јавља као купац у одређеној

---

<sup>154</sup> *Judgment of the Court in Cases C-67/85: Kwekerij Gebroeders van der Kooy BV v Commission*, <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=93651&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&oc c=first&part=1&cid=190912>, (приступ: 20.04.2013).



трансакцији, која се најчешће реализује путем јавних набавки. Уколико су у том случају испуњени сви захтеви повезани са институтом јавне набавке, у смислу транспарентности и неселективности куповине, нема потребе за применом правила о државној помоћи, односно „принцип приватног купца“ је задовољен. „Принцип приватног продавца“ (*The Private Vendor Test*) повезан је са продајом државне имовине, а самим тим и са поступком приватизације и честом праксом да се предузећа у државном власништву продају испод тржишне цене. Уколико држава приликом продаје обезбеди најбољу могућу цену за предмет продаје нема елемената државне помоћи, односно „принцип приватног купца“ је задовољен.

„Принцип приватног инвеститора“, као и поменути изведени принципи представљају веома користан алат у одлукама Европске комисије и пресудама Европског суда правде. Међутим, и поред великог значаја они нису без недостатака. Најчешћа критика се односи на чињеницу да одлучивање Европске комисије или другог релевантног тела о питању да ли мера задовољава „принцип приватног инвеститора“ подразумева комплекс економских процењивања. Сама чињеница да Европска комисија усваја неку меру користећи процењивање говори о томе да она ужива широку дискрецију.

### **3.4. Детерминанте одлука Европске комисије**

У поступку испитивања компатибилности државне помоћи Европска комисија може донети две основне врсте одлука: позитивне и негативне. Неретко одлука ЕК може бити условна. Ово подразумева да се конкретна државна помоћ може сматрати оправданом и ЕК своју одлуку може преиначити у позитивну само уколико држава чланица испуни одређене додатне захтеве. У теорији и пракси искристалисали су се одређени начелни ставови о томе у којим ситуацијама ће одлука ЕК бити позитивна, односно негативна. Тако ће ЕК највероватније заузети негативан став у следећим ситуацијама: а) нарушавање конкуренције је евидентно; б) реч је о оперативној помоћи која подржава само појединачни производ или ниво цена; в) износ помоћи је веома значајан, а позитивни ефекти су ограничени и занемарљиви у поређењу са трошковима помоћи; г) позитивни ефекти су ограничени само на државу чланицу која даје помоћ, док се значајне негативне последице осећају у многим другим државама чланицама.<sup>155</sup>

---

<sup>155</sup> European Commission. 2009. *Common Principles for an Economic Assessment of the Compatibility of State Aid under Article 87.3*, Commission Staff Working Paper, p. 21.

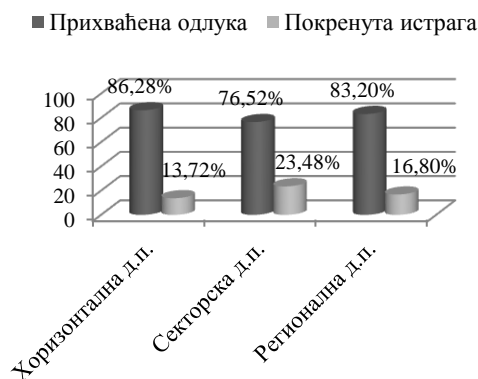
Група аутора у истраживању спроведеном 2010. године идентификује пет независних варијабли (износ помоћи, интензитет помоћи, трајање помоћи, период од нотификације до коначне одлуке, начин одобравања државне помоћи) и испитује њихов утицај на врсту одлуке Европске комисије као зависну варијаблу. Добијени резултати истраживања сугеришу да постоји већа вероватноћа да одлука буде позитивна уколико је: а) државна помоћ мањег износа и интензитета; б) трајање помоћи краће; в) период доношења одлуке краћи; г) државна помоћ одобрена путем шема, а не као *ad hoc* или индивидуална државна помоћ.<sup>156</sup> Генерални закључак аутора јесте да ЕК своје одлуке усмерава на начин који доприноси смањивању нивоа и бољем усмеравању државне помоћи.

До сличних резултата долазимо анализом одлука Европске комисије у нешто дужем временском периоду (2000 – 2011. година). База Европске комисије (*State Aid Register*) омогућује претрагу случајева државне помоћи према примарним циљевима, инструменту доделе државне помоћи и типу одлука ЕК у сваком појединачном случају. Постоје два основна критеријума према којима одлуке ЕК могу бити класификоване. После прелиминарног испитивања (прва фаза одлучивања) Европска комисија може донети четири врсте одлука: а) да мера не представља државну помоћ; б) да је одлука коначна (да не постоји могућност приговора); в) покретање формалне процедуре истраге и г) проширење процедуре. На слици 8 приказан је однос коначних одлука ЕК и одлука којима се покреће истрага за период 2000 – 2011. година. Уведен је и додатни критеријум - основна подела државне помоћи на хоризонталну, секторску и регионалну. Највећи проценат покренутих истрага забележен је код секторске државне помоћи (23,48%). Одлуке у случајевима хоризонталне државне помоћи у највећој мери су биле прихватљиве за све заинтересоване стране (у свега 13,7% случајева је покренута истрага).

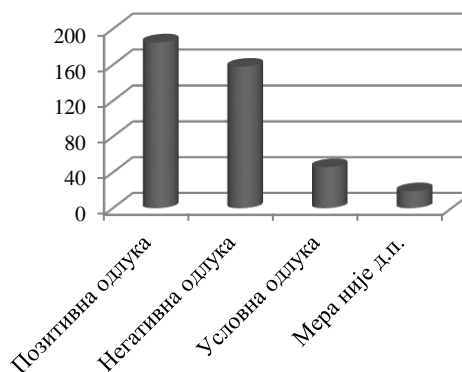
---

<sup>156</sup> Више о овоме видети: Buts, С., Jegers, М., Joris, Т. 2012. "Determinants of the European Commission's State Aid Decisions", *Journal of Industry, Competition and Trade*, Vol. 11(4): 399-426.

Слика 8. Однос прихваћених и одлука ЕК којима се покреће истрага



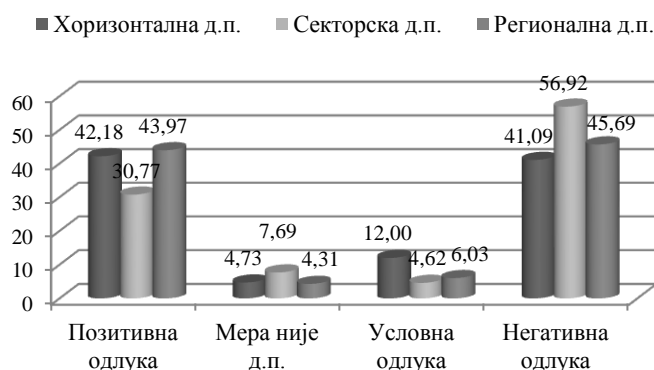
Слика 9. Број коначних одлука ЕК по врстама (2000-2011)



Извор: Преглед направљен на основу базе Европске комисије ([http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/register/](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/register/))

Након формалне процедуре истраге (друге фазе одлучивања) ЕК може донети следеће врсте одлука: а) мера не представља државну помоћ; б) позитивна одлука; в) условна одлука; г) негативна одлука са повраћајем помоћи; д) негативна одлука без повраћаја помоћи и њ) негативна одлука на саму нотификацију помоћи. На слици 9 је приказан однос појединачних одлука ЕК након друге фазе одлучивања. У посматраном периоду забележен је незнатно већи број позитивних одлука у односу на негативне. Овај податак говори о ригорозном систему контроле државне помоћи усмереном на смањење апсолутног и релативног износа државне помоћи. На слици 10 је приказана међузависност карактера одлука ЕК и категорија државне помоћи.

Слика 10. Процентуално учешће различитих врста одлука ЕК по категоријама државне помоћи (2000 – 2011)

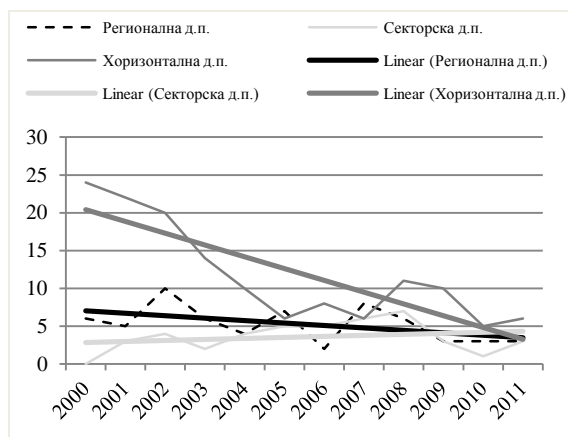


Извор: Преглед направљен на основу базе Европске комисије ([http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/register/](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/register/))

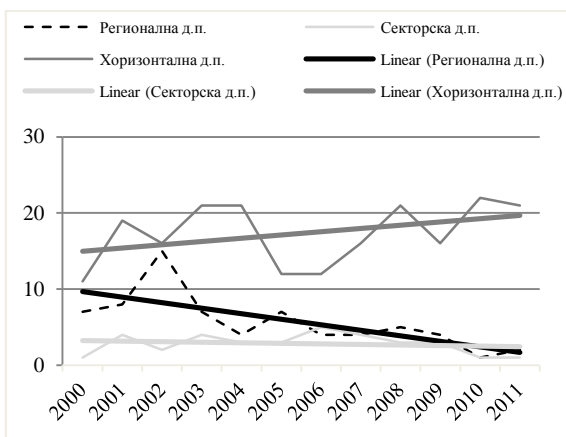
Највећи проценат негативних одлука забележен је код секторске државне помоћи, затим следи регионална, па хоризонтална државна помоћ.

На наредним сликама приказан је тренд позитивних и негативних одлука ЕК у периоду 2000 – 2011. година према категоријама државне помоћи.

Слика 11. Тренд негативних одлука ЕК по категоријама државне помоћи



Слика 12. Тренд позитивних одлука (позитивне плус условне одлуке) ЕК по категоријама државне помоћи



Извор: Преглед направљен на основу базе Европске комисије ([http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/register/](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/register/))

Једино линија тренда негативних одлука о секторској државној помоћи на слици 20 има растући нагиб. Линија тренда позитивних одлука код секторске државне помоћи (слика 21) има опадајући нагиб у посматраном периоду. Обрнути тренд је уочен код одлука о регионалној и секторској државној помоћи. Може се закључити да Европска комисија својим деловањем успешно доприноси реализацији још једног важног циља система контролисања државне помоћи. Овај циљ подразумева што мање учешће секторске помоћи, као облика који носи највеће могућности нарушавања конкуренције, у укупној структури помоћи.

### 3.5. Реформа система контролисања државне помоћи у Европској унији

Европски систем контролисања државне помоћи добија различите, често контраверзне оцене. Његова ефикасност и делотворност се не могу оспорити. Међутим, често се истиче да је ЕУ политика државне помоћи уједно успешна и дубоко проблематична политика.<sup>157</sup> Увођење режима контроле директних и индиректних субвенција држава чланица почев од осамдесетих година двадесетог века довело је до смањења општег нивоа државне помоћи у оквиру ЕУ. Државе чланице су изгубиле у значајној мери своју претходну дискрецију произвољне доделе државне помоћи свим врстама предузећа, сектора, односно регионима. У том смислу је европски систем

<sup>157</sup> Kerber, W. 2010. "EU State Aid Policy, Economic Approach, Bailouts, and Merger Policy: Two Comments", in: Basedow, Jürgen and Wolfgang Wurmnest (eds.), *Structure and Effects in European Competition Law*, Kluwer Law International, [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1547790](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1547790)

контролисања државне помоћи наметнуо једно ефикасно ограничење самовоље држава чланица. У даљем развоју система се све више увиђало да постоји широки интерес за смањење целокупног обима државне помоћи у ЕУ. Статистички подаци ЕУ показују да, како је систем појачавао контролу од деведесетих година двадесетог века, успостављен је и тренд континуираног смањења нивоа државне помоћи. Међутим, овде мора бити поменуто да је (бар на неко време) ауторитет европске политике и система контролисања државне помоћи био оспорен у недавној светској економској кризи. Државе чланице су покушавале да спрече дубље негативне ефекте кризе обимнијим мерама државне помоћи. Због тога је дошло до наглог повећања нивоа додељене државне помоћи у ЕУ, а и до сумње да европски систем може да задржи контролу над националном државном помоћи.

Наизглед постоји јединство ставова о потреби смањења државне помоћи. Међутим, несугласност између формалних договора и предлога и практичног деловања држава чланица на овом пољу један од проблематичних сегмената европског система контролисања државне помоћи. Како систем контроле државне помоћи у ЕУ постаје све строжији и наставља да проширује концепт државне помоћи, разумљиво је да тензије (углавном политичке) настају између ЕК и држава чланица у овој области. Европско уговорно право алоцира јасне надлежности на пољу државне помоћи између два главна актера. На једној страни, Европска комисија има задатак да контролише националну државну помоћ у циљу спречавања нарушавања конкуренције на унутрашњем тржишту. С друге стране, оно оставља државама чланицама искључиву надлежност да дизајнирају и имплементирају своје индивидуалне политике државне помоћи, све док не крше правила Европског закона о конкуренцији.<sup>158</sup> Ово се у пракси осликава у великом броју непријављених случајева, повећаном броју случајева који долазе пред Европски суд (углавном жалбе), сталним проблемима везаним за одлуке ЕК о повраћају помоћи.<sup>159</sup> Даље тензије настају између самих држава чланица које се такмиче међу собом везано за циљеве домаћих, индустријских, развојних и политика запошљавања. С тим у вези, једна незадовољна држава чланица може се жалити ЕК због очигледних кршења правила о државној помоћи од стране друге државе чланице. Државе чланице могу заговарати промену смера политике државне помоћи у њихову корист.

---

<sup>158</sup> Blauburger, M. 2009. "Of 'Good' and 'Bad' Subsidies: European State Aid Control through Soft and Hard Law", *West European Politics*, Vol. 32(4): 719–737, p. 720.

<sup>159</sup> Blauburger, M. 2008. *From Negative to Positive Integration? European State Aid Control Through Soft and Hard Law*, MPIFG Discussion Paper 08/4, p. 6.

ЕУ систем и политика државне помоћи су проблематични и у другим аспектима. Многобројна правила и обимна пракса показали су ширину, сложеност, као и нетранспарентност у политици државне помоћи. Појавила се узнемиреност о постојању јасног, конзистентног и транспарентног приступа у ЕУ систему контроле државне помоћи. Сугерисало се да би „више економским приступом“ могао да се развије доследан аналитички оквир за ЕУ политику државне помоћи. То би могло допринети развијању заједничког теоријског оквира за извођење општих принципа и критеријума који би важили за све постојеће врло различите врсте државне помоћи.<sup>160</sup> Економска анализа је неопходна и због чињенице да компатибилност помоћи са заједничким тржиштем може бити одређена путем анализе економских ефеката државне помоћи.

У вези са поменутиим проблемима, Европска комисија је 2005. године усвојила план реформе у оквиру Акционог плана државне помоћи (*State Aid Action Plan – SAAP*), са освртом на следеће приоритете у систему контроле државне помоћи:

- мања, али боље усмерена државна помоћ;
- усавршенији економски приступ;
- ефикасније процедуре, боља примена, већи степен предвидљивости и побољшана транспарентност;
- подељена одговорност између Европске комисије и држава чланица.<sup>161</sup>

Квантитативни ниво државне помоћи према SAAP требало би да опада. Циљ је трошење јавног новца на ефективан начин у корист грађана ЕУ, у погледу побољшања економске ефикасности, уз генерисање већег раста и одрживих радних места, социјалу и регионалну кохезију. Посебно се наглашава да државна помоћ треба да буде усмерена ка основним циљевима Лисабонске стратегије (иновације, истраживање и развој, улагање у хумани капитал и промоција нових предузећа). Државну помоћ треба свести на минимум потребан за остваривање заједничких циљева Европске уније. Приликом њеног одобравања треба се водити њеном ефикасношћу у кориговању неуспеха на тржишту. Потребно је промовисати хоризонталну државну помоћ, као најмање дисторзивну, на терет смањивања секторске државне помоћи. Међутим, с обзиром на то да Европска комисија нема надзор над употребом средстава од стране

---

<sup>160</sup> Kerber, W. 2010. “EU State Aid Policy, Economic Approach, Bailouts, and Merger Policy: Two Comments”, in: Basedow, Jürgen and Wolfgang Wurmnest (eds.), *Structure and Effects in European Competition Law*, Kluwer Law International, [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1547790](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1547790)

<sup>161</sup> European Commission. 2005. *State Aid Action Plan: Less and better targeted state aid: a roadmap for state aid reform 2005–2009*, Consultation document, p. 5.

држава чланица, смањење помоћи и спречавање расипања државних фондова морају пре свега бити обезбеђени на националном нивоу. Са сигурношћу се може рећи да је повећање удела хоризонталне државне помоћи у укупној структури помоћи успешно реализован циљ. Тренд смањења укупног нивоа државне помоћи у периоду имплементације SAAP прекинут је недавном светском економском кризом. Међутим, према последњим извештајима и ЕУ као целина и државе чланице враћају се његовој реализацији.

Префињенији економски приступ требало би да обезбеди правилно и транспарентно процењивање поремећаја у конкуренцији и трговини до којих државна помоћ може довести. Један од кључних елемената јесте анализа тржишних неуспеха, како би се сагледале потенцијалне потребе за државном помоћи и њена ефикасност у остварењу циљева од заједничког европског интереса. SAAP је предложио увођење *теста балансирања* као јединственог метода процењивања позитивних и негативних ефеката помоћи у праксу Европске комисије.

Један од циљева SAAP је и растерећење капацитета ЕК. Државна помоћ која мање нарушава јединствено тржиште може бити лакше и брже одобрена. Европска комисија треба да концентрише своја средства на случајеве код којих постоји већа могућност за озбиљно угрожавање конкуренције и трговине. За ову сврху је планом било предвиђено проширење области примене *de minimis* уредбе и доношење јединствене регулације блок изузећа којим би бивши прописи за блок изузећа били консолидовани и замењени јединственим прописом. Ови циљеви су у првим годинама имплементације плана и остварени (*Commission Regulation (EC) No 1998/2006 of 15 December 2006 on the application of Articles 87 and 88 of the Treaty to de minimis aid – 2006* и *Commission Regulation (EC) No 800/2008 of 6 August 2008 declaring certain categories of aid compatible with the common market in application of Article 87 and 88 of the Treaty (General block exemption Regulation – 2008)*).

Према новој *de minimis* уредби подигнут је праг *de minimis* помоћи са првобитних 100.000 евра у периоду од три године на 200.000 евра. Подизање прага јесте смислен начин да се поједностави процедура, повећава правна сигурност и омогући избегавање прекомерних административних трошкова. Тако се ресурси Европске комисије могу усмерити на случајеве који носе веће потенцијалне опасности нарушавања конкуренције.

Нова консолидована уредба о блок изузећима обухвата више врста државне помоћи. Сва претходна групна изузећа заједно са новим подручјима (иновације,

заштита животне средине, истраживање и развој и мере ризичног капитала за мала и средња предузећа) сведена су на један инструмент. Државе чланице могу додељивати помоћ која је обухваћена овом уредбом и испуњава њене захтеве без претходне пријаве ЕК.

У циљу унапређења ефикасности, транспарентности и бржег доношења одлука ЕК је 2009. године усвојила и пакете мера којима поједноставља процедуру за одређене категорије помоћи (*"Simplification Package for state aid with a Best Practice Code"*<sup>162</sup> и *"Simplified Procedure Notice"*<sup>163</sup>). Циљ поједностављене процедуре јесте да осигура да се државна помоћ која је евидентно компатибилна са заједничким тржиштем одобрава скраћеном процедуром у периоду од месец дана. Ово не искључује потребу комплетне нотификације помоћи од стране државе чланице. У циљу обезбеђења транспарентније и предвидиве процедуре уводи се и следеће: обавезна пре-нотификација и објављивање комплетне нотификације на веб сајту ЕК. На тај начин се трећим странама омогућује коментар на конкретну процедуру.<sup>164</sup> Кодекс добре праксе, у својој комплементарности са поједностављеном процедуром, има за циљ повећање транспарентности процедура и бави се бројним питањима.<sup>165</sup> Између осталог, кодекс прописује прецизан временски оквир за поједине процедуре. У принципу, пре-нотификациони контакти не би требало да трају дуже од два месеца. Међутим, уважава се чињеница да у случају комплекснијих области, као што је државна помоћ за санацију или државна помоћ за велике инвестиционе пројекте, може бити потребно неколико месеци. Информационе захтеве за прелиминарну оцену треба послати за четири до шест недеља након нотификације, након чега држава чланица има један месец за одговор. Након пријема комплетне нотификације, ЕК има два месеца за предузимање прелиминарне процедуре. Након евентуалног иницирања формалне процедуре истраге ЕК мора донети одлуку у периоду од осамнаест месеци.<sup>166</sup>

Акционим планом Европска комисија позива државе чланице на повећану ефикасност и транспарентност, посебно на одговорнији приступ приликом

---

<sup>162</sup> *Code of Best Practice for the conduct of State aid control procedures*, Official Journal of the European Union (2009/C 136/04).

<sup>163</sup> *Notice from the Commission on a simplified procedure for treatment of certain types of State Aid*, Official Journal of the European Union (2009/C 136/03).

<sup>164</sup> European Commission. 2010. *Facts and figures on State aid in the Member States*, Commission Staff Working Document, p. 60.

<sup>165</sup> Nordlander, K., Went, D. 2010. "Checks and balances in EU State aid procedures: should more be done to protect the rights of aid recipients and third parties?", *ERA Forum*, Vol. 11: 361–377, p. 366.

<sup>166</sup> *Code of Best Practice for the conduct of State aid control procedures*, Official Journal of the European Union (2009/C 136/04).



нотификације државне помоћи у циљу скраћења саме процедуре. Надлежност између ЕК и држава чланица мора бити подељена. ЕК не може побољшати правила о државној помоћи, нити праксу ако не постоји ефективна подршка земаља чланица. У циљу реализације овог захтева ЕК је усвојила смернице за спровођење политике државне помоћи од стране националних судова који могу имати значајну улогу у имплементацији контроле државне помоћи.<sup>167</sup> Смернице су издате са циљем олакшавања националним судовима да се изборе са изазовима политике државне помоћи, посебно у случају повраћаја нелегалне помоћи. При томе се увек могу обратити ЕК за мишљење у вези са применом процедуралних правила. У SAAP је, такође, садржана идеја успостављања независних органа у земљама чланицама који би подржали Европску комисију у имплементацији система контролисања државне помоћи. У овој ЕК гради искуство у последњем предприступном периоду, када су власти у новим државама чланицама биле одговорне за контролу државне помоћи. Такође, ова идеја је већ широко прихваћена и у земљама потенцијалним кандидатима за чланство. Једна од значајних предприступних обавеза је изградња правне и институционалне инфраструктуре контролисања државне помоћи, односно доношење меродавних закона и успостављање националних тела за контролу.

Евидентно је да је нови приступ Европске комисије више заснован на прописима, а тренутно покушава постати повећано научни (применом озбиљнијих економских анализа у преиспитивању могуће корисности и оправданости државне помоћи). Случајеви из праксе то и потврђују. Државе чланице примењују у већој мери економске и финансијске анализе како би подржале своје нотификације и своје програме помоћи. Међутим, остаје проблем слабе истражне моћи ЕК. Квалитет њених анализа је често и даље испод оног који се може видети у другим областима политике конкуренције.<sup>168</sup> Политика контролисања државне помоћи подједнако је важна и може допринети унапређењу конкуренције и остваривању циљева од заједничког европског интереса у истој мери као и остали сегменти политике конкуренције. Отуда је неопходно даље институционално заокруживање активности ЕК и јачање њених капацитета у циљу обезбеђивања што ефикаснијег европског система контролисања државне помоћи.

---

<sup>167</sup> *Commission notice on the enforcement of State aid law by national courts*, Official Journal of the European Union (2009/C 85/01).

<sup>168</sup> Bacon, K. 2009. *European Community Law Of State Aid*, Oxford University Press, p. 5.

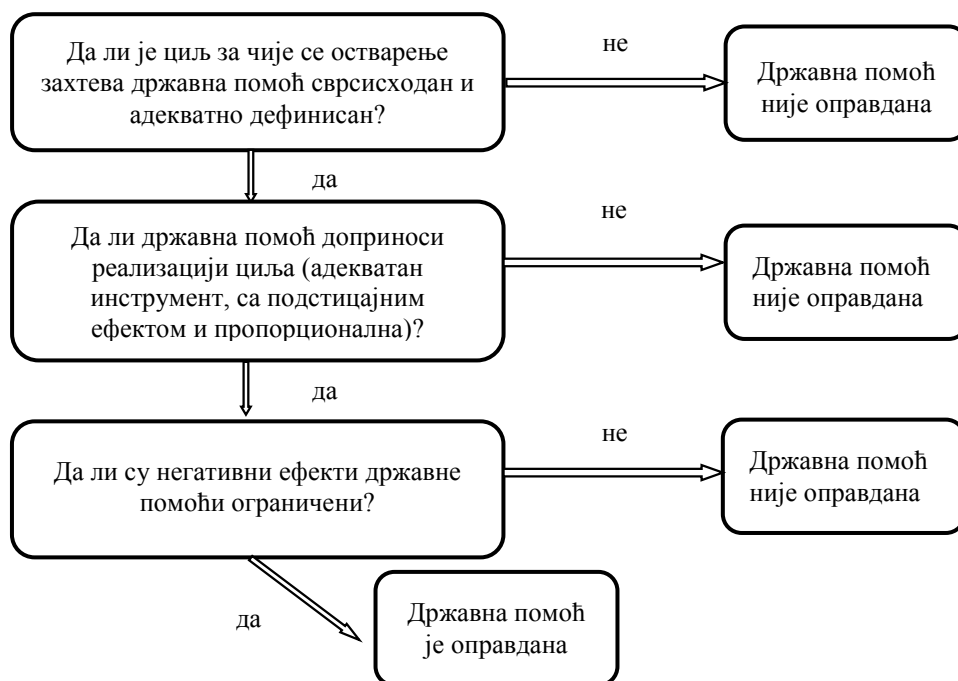
### 3.6. Економска анализа државне помоћи

Потреба за дубљом и обухватнијом економском анализом државне помоћи се наглашава у свакој од иновација прописа и решења и у сваком од предлога везаним за контролу државне. Економска анализа је корисни инструментаријум у одговору на питање о неопходности и оправданости или неоправданости државне помоћи. Најновија решења (SAAP) као кључни инструмент економске анализе предлажу тест балансирања, и на основу њега конципиране алтернативне тестове.

#### 3.6.1. Тест балансирања

Тест балансирања продукт је најновијих решења из области контроле државне помоћи која заговарају „префињенији економски приступ“.<sup>169</sup> Настојање да се у праксу уведе тест балансирања је резултат критика досадашњег начина економских процењивања државне помоћи, нарочито недостатака „принципа приватног инвеститора“. Тест балансирања се састоји из три фазе, при чему се у свакој од њих даје одговор на одређено релевантно питање. Шематски приказ теста балансирања дат је на слици 13.

Слика 13. Шематски приказ теста балансирања



Тест се може посматрати као низ филтера приликом одобравања државне помоћи. Кроз прва два филтера се наглашава да су дозвољене само оне мере државне

<sup>169</sup> European Commission. 2005. *State Aid Action Plan: Less and better targeted state aid: a roadmap for state aid reform 2005–2009*, Consultation document.

помоћи које се могу оправдати постојањем тржишних неуспеха или другим заједничким циљевима (регионални, дистрибутивни и други циљеви).<sup>170</sup> Прва два питања се односе на позитивне ефекте мера државне помоћи. Треће питање се односи на негативне ефекте на конкуренцију и трговину и на поређење позитивних и негативних ефеката.

*1. Да ли је циљ за који ће се потенцијално одобрити државна помоћ адекватно дефинисан и од заједничког интереса?*

Најпре је неопходно проценити да ли је циљ одобравања помоћи заиста онај који се може сматрати циљем од општег интереса. Неопходно је оценити прихватљивост тог циља. Према концепту развијеном у економској теорији, као мера доприноса циљу од општег интереса може бити схваћен допринос помоћи укупном благостању и ефикасности (да ли државна помоћ исправља тржишне недостатке) или допринос правичности (тј. како помоћ утиче на дистрибуирање благостања).

*2. Да ли је помоћ добро дизајнирана да доприноси реализацији циља од заједничког интереса?*

Други корак у примени теста је процењивање да ли је помоћ правилно дизајнирана да постигне дефинисани циљ од заједничког интереса. У овој фази се разматра да ли је државна помоћ одговарајући инструмент за постизање дефинисаног циља, њена пропорционалност и подстицајни ефекат.

*Одговарајући инструмент*

Држава може користити различите инструменте економске политике, тако да државна помоћ није једини начин интервенисања у привреди. Коришћење државне помоћи може бити оправдано једино адекватношћу државне помоћи и њеном ефикасношћу у испуњавању циљева економске политике и циљева од општег интереса. У случајевима у којима државна помоћ није одговарајући инструмент за борбу против одређеног проблема неефикасности или неједнакости може доћи до нарушавања конкуренције и трговине. Ово би се могло избећи или ограничити коришћењем неког другог инструмента (нпр. регулаторних инструмената, директног обезбеђења добара и услуга од стране државе или инструмената опорезивања). Држава ће се одлучити за избор одређеног инструмента на основу искуства, кроз бенчмаркинг или на основу *cost benefit* анализе. У ситуацијама у којима држава поред државне помоћи разматра и

---

<sup>170</sup> Kerber, W. „EU State Aid Policy, Economic Approach, Bailouts, and Merger Policy: Two Comments“, Forthcoming in: Basedow, Jürgen, and Wolfgang Wurmnest (eds.), *Structure and Effects in European Competition Law*, Kluwer Law International, p. 2.

друге опције, државна помоћ ће се сматрати одговарајућим инструментом уколико су предности коришћења таквог селективног инструмента основане и демонстриране.

### *Подстицајни ефекат*

Државна помоћ мора да промени понашање корисника на такав начин да се он ангажује у економској активности која доприноси остваривању циља од општег интереса, а коју не би предузео у случају одсуства помоћи. У том смислу, мора бити показано да се помоћ не користи за субвенционисање оних трошкова којима би корисник свакако био изложен, већ само оних који су повезани са поменутом променом његовог понашања. Прихваћен назив у пракси за ову промену понашања је подстицајни ефекат државне помоћи и може бити идентификован компарацијом ситуације без и са помоћи. Помоћ без подстицајног ефекта не може допринети циљевима од општег интереса.<sup>171</sup>

### *Пропорционалност*

Помоћ се сматра сразмерном само ако се исти резултат не може постићи са мање помоћи и мањим нарушавањем конкуренције. Износ и интензитет помоћи мора да буде ограничен на минимум потребан за предузимање подржане активности. Чим помоћ превазилази неопходан минимум, прималац помоћи ће имати користи од изненадног профита, а то би непотребно нарушавало конкуренцију. Оне информације које се користе за анализу подстицајног ефекта могу бити употребљене и код утврђивања пропорционалности помоћи. Међутим, питање које се поставља код подстицајног ефекта јесте да ли помоћ мења или не мења понашање корисника. Кључно питање приликом утврђивања пропорционалности јесте да ли помоћ превазилази онај износ који је минимално потребан да корисника стимулише на промену понашања.

Максимални интензитет одређених врста помоћи је дефинисан у великом броју смерница и уредби којима је регулисана државна. Помоћ се обично сматра пропорционалном уколико се тај максимални интензитет поштује.<sup>172</sup> Међутим, постоје и случајеви за које није дефинисан максимални интензитет. У таквим случајевима је неопходно обезбедити основу за процењивање колики је износ помоћи потребан да би се реализовала додатна активност, односно колики су трошкови реализације пројекта

---

<sup>171</sup> Evans L., Nyssens, H. 2007. *Economics in state aid: soon as routine as dentistry?*, distributed during the second Lisbon Conference on Competition Law and Economics, 15-16 November 2007, available at: [http://ec.europa.eu/competition/speeches/index\\_theme\\_6.html](http://ec.europa.eu/competition/speeches/index_theme_6.html), (приступ: 15.04.2013).

<sup>172</sup> Nicolaidis P., Kekelelis M., Kleis M. 2008. *State Aid Policy in the European Community, Principles and Practice*, Kluwer Law International, EIPA.

који не би био реализован без државне помоћи. Поред тога, такав пројекат може донети додатне оперативне користи за примаоца помоћи (на пример, нижи трошкови због коришћења нове производне технологије или додатни приходи). Све потенцијалне додатне погодности морају бити узете у обзир приликом израчунавања нето додатних трошкова, којима је еквивалент минимални износ државне помоћи који задовољава услов пропорционалности.<sup>173</sup>

*Да ли су нарушавање конкуренције и ефекти на трговину ограничени?*

Последње питање у примени теста балансирања односи се на негативне ефекте државне помоћи. Чак и уколико је добро дизајнирана да се постигне циљ од општег интереса, помоћ дата одређеном предузећу или економском сектору може довести до неприхватљивог степена нарушавања конкуренције и трговине.

Примена теста балансирања захтева обезбеђивање неопходног оквира за процену и упоређивање позитивних и негативних ефеката. Такав оквир се обезбеђује анализом утицаја државне помоћи на добробит свих заинтересованих страна, а посебно на добробит примаоца помоћи, конкурената, потрошача. Примена теста балансирања у пракси Европске комисије предмет је критика са више аспеката: а) легални (посебно да члан 107(3) не дозвољава овакву врсту анализе), б) економски (посебно да је тест превише ограничен, сужен) и в) процедурални (пре свега, да сложеност теста умањује правну сигурност). Било који тест за који правила примене нису прецизно дефинисана проузрокује неизвесност и скептичност.<sup>174</sup> Ово је израженије када исход теста не зависи од процедуралних критеријума, већ од субјективне процене стручњака. Међутим, сви напред изнети аргументи критике немају довољну тежину како би оспорили употребљивост и корисност теста. Правна сигурност није најважнији аспект контроле државне помоћи. Основни циљ контроле државне помоћи је спречавање нарушавања конкуренције и негативног утицаја на трговину. Наравно, пожељно је да спречавање нарушавања конкуренције почива на процедурама које обезбеђују висок степен правне сигурности националним властима и предузећима. У исто време, одређено смањење правне сигурности са циљем избегавања дислокације ресурса је компромис вредан чињења.

---

<sup>173</sup> European Commission. 2009. *Common Principles for an Economic Assessment of the Compatibility of State Aid under Article 87.3*, [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/reform/economic\\_assessment\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/reform/economic_assessment_en.pdf), p. 13.

<sup>174</sup> Nicolaidis P. 2006. "Economic Analysis of State Aid: An Assessment of the Balancing Test and its Application in the Draft Framework on State Aid to Research, Development and Innovation", [http://www.eipa.nl/UserFiles/File/state\\_aid/Economic\\_Test\\_of\\_State\\_Aid\\_24Aug06.pdf](http://www.eipa.nl/UserFiles/File/state_aid/Economic_Test_of_State_Aid_24Aug06.pdf), (приступ: 16.04.2013).

Критика комплексности, односно сложености теста је такође у великој мери погрешна. Покушај исправљања тржишних недостатака путем државне помоћи је веома тежак задатак. Јавни орган који даје државну помоћ мора бити у стању да предвиди понашање тржишних учесника у ситуацијама са и без помоћи. Ово се никад не може знати са прецизношћу. Аргумент да је економска процена државне помоћи тешка није довољан да би се занемарила потреба за њом. Држава не може одобравати средства без сагледавања утицаја тих мера на реализацију постављених циљева. Дакле, примена теста балансирања је неопходност и једино што се може учинити јесте побољшање и иновирање начина примене теста како би се он адекватније уклопио у архитектуру система контролисања државне помоћи.

### ***3.6.2. Алтернативни тестови***

У циљу оцене материјалности наведених недостатака теста балансирања пожељно је проучити друге врсте тестова које је могуће применити приликом анализе економских ефеката државне помоћи. Бенчмаркингом расположивих тестова може се размотрити ширина и дубина теста балансирања и проценити да ли је он задовољавајући или преопширан.

#### *OFT (Office for fair trading) тест*

OFT сматра да није потребно да сви случајеви државне помоћи буду предмет детаљне економске анализе. Постоји потреба фокусирања на оне случајеве који носе највеће опасности нарушавања конкуренције, а у циљу штедње ресурса тела надлежних за контролу државне помоћи и растерећења администрације од терета многобројних нотификација.<sup>175</sup> OFT заузима становиште да је одређену државну помоћ могуће једноставно одобрити зато што задовољава критеријуме који су садржани у одговарајући смерницама и регулативи о државној помоћи. Сврха детаљније економске анализе требало би да буде превенција одобравања дисторзивне помоћи која је формално у складу са регулативом. Конкретно, она помоћ која је прописима означена као компатибилна и оправдана треба да се одобрава по поједностављеној процедури. Она помоћ која у складу са меродавним прописима може бити оправдана под одређеним условима треба да буде предмет детаљније економске анализе.

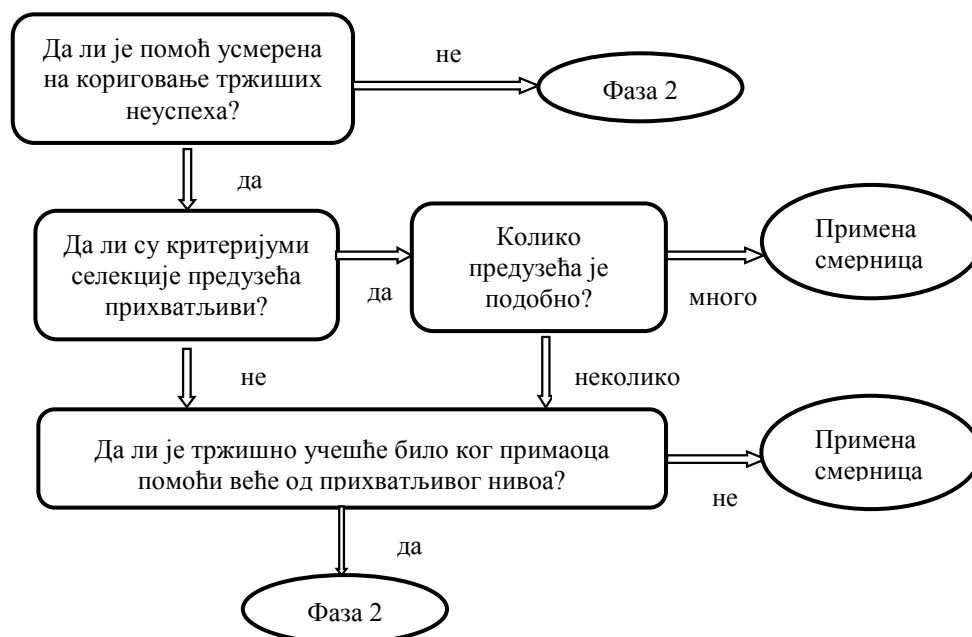
OFT предлаже тест који се састоји из две фазе. Прва фаза процењује вероватноћу нарушавања конкуренције. Прва фаза се састоји од три корака од којих се

---

<sup>175</sup> Crocioni, P. 2006. "Can State Aid Policy Become more Economic Friendly?", *World Competition*, Vol. 29(1): 89–108, p. 107.

сваки фокусира на одређена питања (Слика 14). У првом кораку се поставља питање да ли је одобравање државне помоћи усмерено на исправљање неуспеха на тржишту. Уколико тржишни неуспеси нису мотив одобравања државне помоћи, неопходно је применити другу фазу теста. Уколико је одговор потврдан, неопходно је испитати прихватљивост критеријума на основу којих се врши селекција предузећа којима ће се доделити државна помоћ (други корак). Уколико су критеријуми сврсисходни и прихватљиви, неопходно је проверити колико предузећа их задовољава. Уколико се према прихваћеним критеријумима већи број предузећа квалификовао за помоћ, закључује се да државна помоћ не фаворизује једно или неколико предузећа и не носи могућност значајнијег нарушавања конкуренције. Овде се процес даљег тестирања прекида и довољно је само применити одговарајуће смернице о државној помоћи. Уколико су критеријуми неадекватно постављени, односно уколико је одговор на питање о броју предузећа која задовољавају критеријуме „неколико“, прелази се на трећи корак прве фазе OFT теста. У трећем кораку се поставља питање да ли било који потенцијални прималац помоћи има значајно тржишно учешће. Негативан одговор на ово питање дозвољава прекидање теста и примену смерница, услед непостојања значајнијих могућности за дисторзивне ефекте помоћи. Потврдан одговор захтева примену друге фазе теста.

Слика 14. Шематски приказ прве фазе OFT теста



Извор: Office of Fair Trading. 2005. "European state aid control", p.39, [http://www.offt.gov.uk/shared\\_offt/reports/comp\\_policy/oft821.pdf](http://www.offt.gov.uk/shared_offt/reports/comp_policy/oft821.pdf)

Друга фаза теста је посвећена детаљном истраживању ефеката државне помоћи.<sup>176</sup> Друга фаза дефинише релевантно тржиште и процењује утицај помоћи на операције на тржишту.<sup>177</sup> Фактори који морају бити узети у обзир су износ помоћи, величина пројекта, ефекти на трошкове, тржишна концентрација, величина предузећа, диференцијација производа и баријере за улазак и излазак са тржишта.

#### *CRA (Charles Rivers Associates) тест*

У студији рађеној у сарадњи Европске комисије и Чарлс Риверс асоцијације предлаже се трећи вид теста подобан за економску анализу државне помоћи, у литератури познат као CRA тест. У студији се истиче да би анализа економских ефеката државне помоћи и њеног дисторзивног потенцијала требало да буде вршена кроз пет корака:

Корак 1: Да ли је циљ вредан остварења?

Корак 2: Да ли је помоћ одговарајућа?

Корак 3: Дефинисање релевантног тржишта и релевантних производа.

Корак 4: Анализа хипотетичког сценарија.

Корак 5: Одлука.<sup>178</sup>

У првој фази, односно првом кораку утврђује се постојање тржишних неуспеха. Уколико тржиште не функционише лоше у одређеним аспектима, онда и нема потребе за државном интервенцијом. Такође се у овој фази предлаже евалуација ефективности политике државне помоћи у прошлости у погледу остварења дефинисаних циљева. Где год је то могуће пожељно је применити *cost benefit* анализу. У другом кораку се поставља питање да ли је државна помоћ одговарајући инструмент који ће позитивно утицати на исправљање тржишних неуспеха. Без обзира што тржиште не функционише перфектно, то не значи аутоматски да је државна помоћ компатибилна да реши проблем. У овој фази се државна помоћ процењује са становишта износа и интензитета помоћи, инструмента помоћи, трајања и учесталости, трансакционих трошкова. Сваки од наведених параметара мора бити одговарајући, како би се државна помоћ

---

<sup>176</sup> Nicolaidis P. 2006. "Economic Analysis of State Aid: An Assessment of the Balancing Test and its Application in the Draft Framework on State Aid to Research, Development and Innovation", forthcoming in the Proceedings of the Annual Conference of the European State Aid Law Quarterly, [http://www.eipa.nl/UserFiles/File/state\\_aid/Economic\\_Test\\_of\\_State\\_Aid\\_24Aug06.pdf](http://www.eipa.nl/UserFiles/File/state_aid/Economic_Test_of_State_Aid_24Aug06.pdf), (приступ: 15.04.2013).

<sup>177</sup> Nicolaidis, P. 2007. "Compatibility of State Aid and the Balancing Test: Its Role in the Architecture of the System of State Aid Control", *Economic analysis of State aid rules: contributions and limits ; proceedings of the third annual conference of the Global Competition Law Centre (GCLC)*, College of Europe, Berlin, p. 167.

<sup>178</sup> Nitsche, R., Heidhues, P. 2006. *Study on Methods to Analyse the Impact of State Aid on Competition*, Economic Papers, No. 244, DG Economic and Monetary Affairs, European Commission, p. 8.



квалификовала као ефикасан инструмент остваривања дефинисаног циља. Наиме, различити циљеви могу бити остварени мање или више ефикасно различитим инструментима економске политике и можда државна помоћ није најадекватнији. За идентификовање ефекта државне помоћи на конкуренте неопходно је најпре дефинисати релевантно тржиште и производе корисника помоћи које ће државна помоћ погодити (Корак 3). У четвртом кораку је неопходно извршити хипотетичку анализу утицаја коју би државна помоћ имала на конкуренцију и проценити како би тржиште функционисало у одсуству помоћи. У петом кораку се доноси одлука о оправданости државне помоћи.

Економски тестови за процену компатибилности и оправданости државне помоћи базирају на три заједничке основне карактеристике. Најпре, сваки од њих захтева идентификовање тржишних неуспеха као основног мотива који ће оправдати државну помоћ. Затим је неопходно утврдити супериорност државне помоћи као инструмента елиминасања тржишних неуспеха у односу на друге расположиве инструменте. Коначно, пре доношења финалне одлуке о оправданости/неоправданости државне помоћи треба проценити њен негативан утицај на конкуренцију у оквирима релевантног тржишта.

### **3.7. Улога државне помоћи у обезбеђивању „услуга од општег економског интереса“**

Државна помоћ намењена обезбеђивању „услуга од општег економског интереса“ (*Services of General Economic Interest - SGEI*) не подлеже забрани под одговарајућим условима. „Услуге од општег економског интереса“ подразумевају обавезе за снабдевање грађана одређеним производом или услугом делегиране од стране државе једном или већем броју предузећа у конкретној индустрији. Често, иако не увек, овакав вид обезбеђивања производа и услуга је на недискриминаторској основи. Универзална покривеност и јединствени ценовни услови су две карактеристике SGEI које се често намећу предузећима од стране државе. Универзална покривеност подразумева обавезу предузећа да се обезбеди производ или услугу по „приступачној цени“. Униформе цене обавезују предузеће да понуди дати производ или услугу по истој цени за све потрошаче, без обзира на разлике у трошковима снабдевања различитих група.<sup>179</sup> SGEI се обично тичу одређених категорија грађана (болесни у

---

<sup>179</sup> Bovis, H. C. 2010. „State Aid and Public Private Partnerships – Containing the Threat to Free Markets and Competition”, *European Public Private Partnership Law Review*, Vol. 3:167-190, p. 178.

случају извесних медицинских услуга или становници угрожених области у случају мера заштите од елементарних непогода). Примери делатности где се такве услуге често уводе су: телекомуникације, водовод, електродистрибуција, гас, железнице и поштанске услуге. Разлог обезбеђења производа и услуга ових делатности по принципу „услуга од општег економског интереса“ је мотив да се учине доступним свим грађанима. Оваква пракса се оправдава чињеницом да одређене групе грађана не могу да обезбеде ове услуге по прихватљивим ценама уколико се њихово обезбеђивање препусти снагама на тржишту. У таквим ситуацијама је неопходна државна интервенција која ће обезбедити да и такве групе грађана уживају поменуте производе и услуге.

Постоји неколико разлога због којих држава, односно јавна власт жели да обезбеди приступ свих грађана „услугама од општег економског интереса“. Најчешће се као разлози наводе друштвени и политички циљеви, као што су правичност, партиципација, кохезија, солидарност. Међутим, у одређеним ситуацијама овакав начин њиховог обезбеђивања се оправдава и разлозима економске ефикасности. На пример, у случају телекомуникација и поштанских услуга, могу постојати мрежне екстерналије: корисност сваког корисника се повећава са повећањем броја других корисника. Дакле, додатни корисник или претплатник услуга ће изазвати позитивне екстерналије за све друге кориснике и претплатнике. Због тога постоји простор за субвенционисање додатног корисника.

Дефинисање SGEI је одговорност сваке чланице ЕУ. Европска комисија има обавезу да процени економску природу активности и да провери да ли држава чланица није начинила грешку приликом дефинисања. Тако је квалификовање активности у групацију SGEI задатак од општег интереса. Из самог назива је јасно да термин покрива само услуге које су „економске“. Ако делатност није „економска“, правила државне помоћи не важе. Уколико је услуга монополизована од стране државног тела и обезбеђује се на некомерцијалној основи као функција државе, онда не може имати карактер економске услуге. Други део назива нагласак ставља на „општи интерес“. Услуге морају бити обезбеђене у општем интересу становништва. У вези са тим, оваква услуга мора поседовати елемент јавног добра. Такође, услуга коју би тржиште ефикасно обезбедило није SGEI. Уколико не постоји тржишни неуспех тешко је оправдати постојање SGEI.

Пресуда Суда правде у случају *Altmark*<sup>180</sup> елиминисала је правну несигурност која је постојала дуги низ година по питању оправданости државне помоћи за SGEI. Компанија *Altmark* се бавила аутобуским превозом и ову активност је субвенционисала влада једне од немачких покрајина. Конкурентске компаније су сматрале неоправданим овакво субвенционисање и тврдили да се на тај начин компанија *Altmark* ставља у повлашћени положај. Суд је закључио да компензација компанији не конституише предност уколико су задовољена следећа четири услова: а) обавезе предузећа у смислу вршења услуге од општег интереса су јасно дефинисане; б) компензација за вршење услуге је зарачуната на један објективан и транспарентан начин; в) компензација не превазилази трошкове извршења релевантне услуге, увећане за разумну добит; г) ниво компензације је заснован на анализи трошкова који би типично настали у предузећу да је услугу пружало на приватном тржишту услуга. У пресуди се истиче да подршка државе за вршење „услуге од општег економског интереса“ није обухваћена чланом 107(1), односно није забрањена уколико не фаворизује предузеће и не обезбеђује му посебну финансијску предност.

Европска комисија је 2005. године усвојила, а 2011. године унапредила пакет мера којим се обезбеђује већа правна сигурност приликом финансирања „услуга од општег економског интереса“. Мере су дизајниране на начин да обезбеђују предузећима која пружају јавне услуге покриће трошкова и остварење разумне добити, али без претеране надокнаде која би могла да наруши конкуренцију.<sup>181</sup> Разлике између старог и новог пакета мера приказане су у табели 4.

---

<sup>180</sup> Case 280/00. 2003. “Altmark Trans GmbH and Regierungspräsidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH”, ECR I – 7747.

<sup>181</sup> *Communication from the Commission - European Union framework for State aid in the form of public service compensation (2011)*, Official Journal of the European Union (2005/C 297/04), p. 17.

Табела 4. Промене у пакету мера за „услуге од општег економског интереса“

<b>Пакет мера 2005</b>	<b>Пакет мера 2011</b>
Примењивање општег <i>de minimis</i> правила: 200.000 евра у периоду од 3 године	Специфична <i>de minimis</i> регулација: 500.000 евра компензације у периоду од 3 године
<b>Блок изузећа:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Болнице и објекти социјалног становања</li> <li>• Помоћ мања од 30 милиона евра годишње за предузећа са годишњим промет испод 100 милиона евра</li> <li>• Годишњи приступ</li> </ul>	<b>Блок изузећа:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Болнице и социјалне услуге: „здравствена и дугорочна нега, брига о деци, приступ и реинтеграција на тржишту рада, социјално становање и заштита и социјална инклузија рањивих група“</li> <li>• Помоћ мања од 15 милиона евра годишње</li> <li>• Вишегодишњи приступ</li> </ul>
<b>Оквир (<i>Framework</i>*):</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Компензација свих нето трошкова предузећа</li> <li>• Годишњи приступ</li> </ul>	<b>Оквир (<i>Framework</i>*):</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Компензација нето избегнутих трошкова**</li> <li>• Вишегодишњи приступ</li> <li>• Контрола озбиљних нарушавања конкуренције</li> <li>• Већа транспарентност</li> </ul>

\* Community framework for state aid in the form of public service compensation.

\*\* Разлика између нето трошкова предузећа када пружа и када не пружа јавне услуге.

Извор: European Commission, Main Changes in the SGEI Package,  
[http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/overview/table\\_of\\_changes\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/table_of_changes_en.pdf)

Са изузетком *de minimis* регулације, нови пакет мера захтева један строжији приступ и већу транспарентност у овој области. Државе чланице нису у обавези да обавесте ЕК о надокнади болницама и предузећима која пружају социјалне услуге. Према првобитном пакету мера, надокнада предузећима мања од 30 милиона евра годишње не мора бити пријављена унапред. Са иновирањем пакета тај праг је смањен на 15 милиона евра. Надокнада за јавне услуге је компатибилна са правилима о државној помоћи уколико је временски ограничена и уколико није предимензионирана. Накнада која превазилази трошкове јавних услуга, или се користи од стране предузећа на другим тржиштима отвореним за конкуренцију није оправдана.<sup>182</sup> Предузећа која, поред тржишта јавних услуга, послују и на другим тржиштима морају имати одвојене рачуне за своје различите активности. Тако се евентуално постојање прекомерне компензације може проверити.<sup>183</sup> Прописане мере ЕК се примењују само на предузећа која обављају привредне активности, односно финансијска подршка додељена лицима која не обављају привредну делатност не представља државну помоћ.

<sup>182</sup> Community framework for State aid in the form of public service compensation, Official Journal of the European Union (2005/C 297/04), p. 5.

<sup>183</sup> Commission Directive 2005/81/EC of 28 November 2005 amending Directive 80/723/EEC on the transparency of financial relations between Member States and public undertakings as well as on financial transparency within certain undertakings, Official Journal of the European Union (2005/L 312/47), p. 47.

### 3.8. Улога система контролисања државне помоћи Европске уније у периоду светске економске кризе

Тренд континуираног опадања државне помоћи, као резултат сталног усавршавања прописа и унапређења система контролисања државне помоћи Европске уније, прекинут је 2008. године са светском економском кризом. У условима глобалне економске кризе дошла је до изражаја неминовност државне интервенције, па су различити облици државне помоћи добијали на актуелности и играли значајну улогу. У том контексту, изазов за ЕУ представљао је избегавање државне интервенције која би нарушила циљ смањења државне помоћи и њеног бољег усмеравања. Међутим, постојала је потреба за новим привременим мерама државне помоћи. У оваквим ванредним околностима се посебно испољава двојакост карактера правила Европске комисије о државној помоћи, у смислу да су она превише рестриктивна, али и превише флексибилна када за то постоји потреба.<sup>184</sup> У функцији благовремене реакције и одговора на кризу на значају су добиле оне мере које су окарактерисане као помоћ која је у складу са чланом 107(3) УФЕУ (који дозвољава неограничене изузетке по регионалном или секторском критеријуму или на бази заједничког европског интереса). Конкретно, основа деловања Европске комисије у последњој финансијској и економској кризи био је члан 107(3) (б) који обезбеђује да државна помоћ може бити компатибилна са одредбама УФЕУ уколико је усмерена на отклањање „озбиљних поремећаја у економији“. ЕК почиње да примењује овај члан од октобра 2008. године.

Државна помоћ је инструмент који је одиграо значајну улогу и у великој мери допринео реализацији плана опоравка европске економије (*European Economic Recovery Plan*) усвојеног 2008. године у циљу одговора на кризу. План је базирао на два основна стуба. Најпре, биле су предвиђене краткорочне мере за пораст тражње, очување радних места и враћање поверења. Други део плана се односио на директне краткорочне акције које би стимулисале конкурентност европске економије на дуги рок. Планом су предвиђена „паметна“ улагања у енергетску ефикасност, чисте технологије и иновације како би се обезбедио дугорочни одрживи просперитет. Стратешки циљеви Плана опоравка били су:

- Брзо стимулисање тражње и јачање поверења потрошача;

---

<sup>184</sup> Nicolaidis, P., Bilal, S. 1999. "Stade Aid rules: Do they promote efficiency?", in *Understanding State Aid Policy in the European Community: Perspectives on Rules and Practice*, edited by Sanoussi Bilal and Phedon Nicolaidis, Kluwer Law International, p. 11.

- Смањивање хуманих трошкова опадања економске активности и њиховог утицаја на најосетљивије групе (помоћ радницима да се након губитка посла брзо врате на тржиште рада);
- Помоћ Европи да се припреми за остваривање користи од поновног раста (у складу с настојањима усмереним на конкурентност, одрживост и потребе будућности, као што је наведено у Лисабонској стратегији за раст и запошљавање).<sup>185</sup>

Планом су разрађене акције подршке реалном сектору, у чему је политика државне помоћи одиграла значајну улогу, наравно уз неминовност утицаја на корене кризе који су потекли из финансијске сфере.

### ***3.8.1. Мере државне помоћи финансијском сектору у периоду светске економске кризе***

Државна интервенција и помоћ финансијском сектору у периоду кризе је од есенцијалног значаја како би се спречио колапс читаве економије. Банкротство једне веће банке генерише значајан системски ризик и може доћи до неповерења у читав систем и остале банке. Банкротство једне веће депозитне институције носи опасност од потенцијалног „јуриша на банке“ у смислу повлачења депозита. Као резултат тога, али и услед повећаног ризика, банке приступају оштријим кредитним стандардима, тако да реални сектор остаје без значајних извора финансирања. Губитак депозита смањује понуду новца и редукује агрегатну тражњу и криза се постепено преноси и на реални сектор. Ризик асиметричних информација се повећава како на тржишту новца, тако и на тржишту капитала. Такође су присутне и прекораничне екстерналије: а) банкротство банака у једној земљи може водити до банкротства банака у другим земљама, посебно у монетарној унији и финансијски интегрисаној области; б) одређене екстерналије произилазе из међусобног утицаја финансијског и реалног сектора свих земаља ЕУ.<sup>186</sup> Услед системског ризика од колапса финансијског система, Европска комисија је тежила ка два основна циља - обнављање финансијске стабилности и повратак функционисању финансијских тржишта. Улога државне помоћи у реализацији ових циљева била је значајна. Сва та настојања довела су до вишеструког повећања одобрене државне помоћи у ЕУ у 2008. години у односу на претходне. Тренд

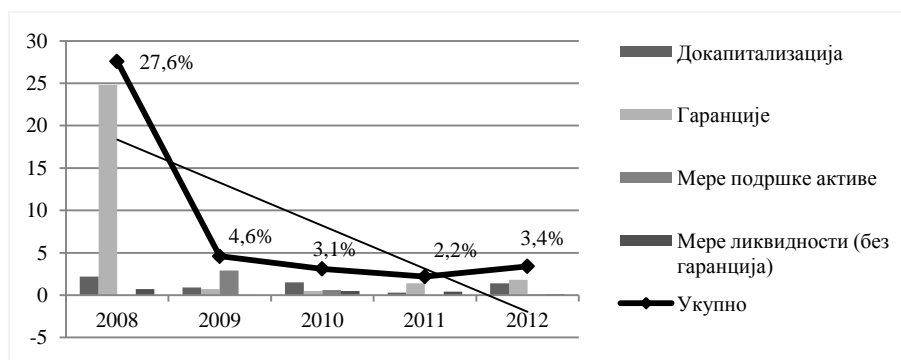
<sup>185</sup> European Commission. 2008. *A European Economic Recovery Plan*, Communication from the Commission to the European Council COM(2008) 800, p. 5.

<sup>186</sup> Mateus, A. M., "The Current Financial Crisis and State Aid in the EU", *European Competition Journal*, Vol. 5(1): 1-18, p. 4.

одобравања антикризне помоћи је настављен и у наредним годинама, али у мањем обиму.

Учешће одобрене државне помоћи финансијском сектору које је било последица одговора на финансијску кризу у БДП Европске уније у периоду 2008 – 2012. година приказано је на слици 15.

Слика 15. Одобрени износ антикризне државне помоћи финансијском сектору према врстама и тренд укупног искоришћеног износа у ЕУ као % БДП (2008 – 2011)



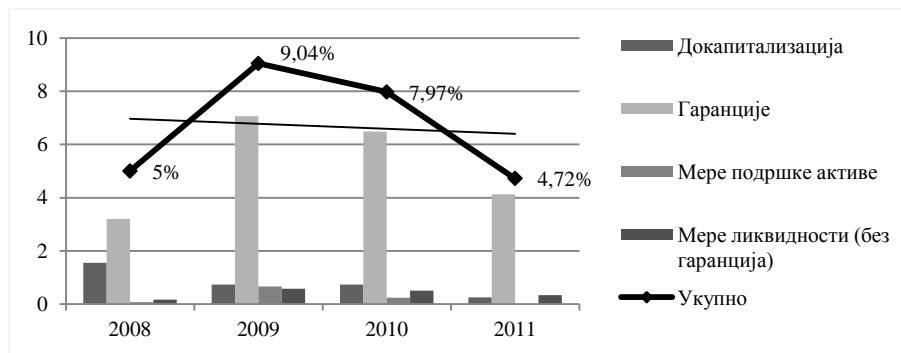
Извор: European Commission, [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/studies\\_reports/expenditure.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/expenditure.html)

Након изразито високог нивоа одобрене антикризне државне помоћи у 2008. години, евидентан је тренд опадања државне помоћи финансијским институцијама у свакој наредној години, упоредо са слабљењем утицаја кризе. Нешто виши проценат учешћа у 2012. години може се објаснити чињеницом да је обрачунат у односу на БДП из 2011. године. Одобрени износ антикризне државне помоћи финансијском сектору прилично је варирао у државама чланицама, али је своје екстремно високе вредности бележио у 2008. години, посебно у Ирској, Данској и Белгији. Након тога, одобрена државна помоћ као проценат БДП поприма разумније размере. Међутим, Ирска се по високом проценту учешћа истиче и 2010. и 2011. године, 75,4 и 42,7 % респективно.<sup>187</sup>

Одобрени износ државне помоћи не значи аутоматски и употребљени износ. Између ове две категорије постоје значајна одступања. На слици 16 приказан је износ искоришћене антикризне државне помоћи финансијском сектору према врстама мера, као и укупни искоришћени износ за период 2008 – 2011. година (мерено као % БДП) у Европској унији.

<sup>187</sup> За више информација о одобреном износу антикризне државне помоћи финансијском сектору као % БДП у појединим земљама чланицама ЕУ у периоду 2008 – 2012. година видети: Прилог 2 – Табела 1.

Слика 16. Искоришћени износ антикризне државне помоћи финансијском сектору према врстама и тренд укупног искоришћеног износа у ЕУ као % БДП (2008 – 2011)



Извор: European Commission, [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/studies\\_reports/expenditure.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/expenditure.html)

Слика 16 показује да су гаранције биле најзначајнији инструмент одговора на кризу на нивоу Европске уније. Земље Европске уније су највећи проценат одлука о одобравању државне помоћи у циљу смањења, односно елиминисања негативних ефеката светске економске кризе донеле још 2008. године. Највећи проценат те помоћи искоришћен је 2009. године, када је и утицај кризе био најинтензивнији. Искоришћена антикризна државна помоћ финансијском сектору је 2009. године износила 9,04 % БДП Европске уније. Линија линеарног тренда укупне антикризне државне помоћи показује њено континуирано смањење у наредним годинама. Према висини искоришћеног износа антикризне државне помоћи у наведеном периоду међу земљама ЕУ издвајају се Ирска, Данска, Белгија, Уједињено краљевство, Летонија.<sup>188</sup>

ЕК је повећање износа одобрене и искоришћене државне помоћи услед светске економске кризе пратила и константним иновирањем и допуном регулативе, како би се и у овим ванредним околностима сачувао циљ ненарушавања конкуренције на јединственом европском тржишту. ЕК је 2008. године објавила *Саопштење за примену правила о државној помоћи на мере предузете у односу на финансијске институције у контексту тренутне светске економске кризе*.<sup>189</sup> Ове смернице базирају на неколико основних принципа. Најпре, државна помоћ мора бити обезбеђена на недискриминаторској основи како би се заштитило функционисање заједничког тржишта. Све државе у складу са потребама морају имати једнаку могућност приступа шемама антикризне државне помоћи. Државна помоћ мора бити временски ограничена, при чему је предвиђено да се помоћ одобрава банкама на период од шест

<sup>188</sup> За више информација о искоришћеном износу антикризне државне помоћи финансијском сектору као % БДП у појединим земљама чланицама ЕУ у периоду 2008 – 2012. година видети: Прилог 2 – Табела 2.

<sup>189</sup> *Communication from the Commission on the application of State aid rules to measures taken in relation to financial institutions in the context of the current global financial crisis*, Official Journal of the European Union (2008/C 270/02).



месеци. Након тога је предвиђена ревизија којом се испитује да ли постоји потреба да конкретна финансијска институција настави са коришћењем програма помоћи. Државна подршка мора бити прецизно дефинисана и јасно циљно усмерена на елиминисање узрока и последица кризе на финансијским тржиштима. На тај начин се финансијске институције спречавају од самовоље коришћења и потенцијалне злоупотребе антикризне државне помоћи. Потенцијални корисници антикризне државне помоћи морају имати јасне планове структурног прилагођавања, уколико је реч о финансијском сектору, односно реструктурирања, уколико је реч о индивидуалној финансијској институцији. Финансијске институције, односно сектори корисници помоћи морају учествовати у трошковима додељене државне помоћи, како би се она свела на неопходни минимум.

У наведеном саопштењу за финансијске институције садржано је, између осталог, детаљно упутство за критеријуме којима се процењује компатибилност државних *гаранција* за покриће обавеза банака са захтевима члана 107(3) (б) УФЕУ, додељених било у облику шема, било на *ad hoc* основи. У саопштењу се истиче опасност дисторзивних ефеката гаранција на конкуренцију на банкарском тржишту и неопходност привременог карактера таквих мера.<sup>190</sup> Овај вид гаранција може бити само нужан одговор на дисфункционалност финансијских тржишта и оправдан је само док трају такве ванредне околности. Одобравање гаранција финансијским институцијама мора бити временски ограничено, у смислу потребе добијања новог одобрења ЕК сваких шест месеци. Одобрење се добија на основу разматрања оправданости даљег коришћења шема и потенцијала финансијске институције за прилагођавање развоју у функционисању финансијског тржишта. Накнада коју даје корисник гаранције мора бити што ближа ономе што би се могло сматрати тржишном ценом.<sup>191</sup> Подаци показују да су гаранције ипак биле најзначајнији инструмент државне помоћи финансијском сектору у периоду светске економске кризе. Драстично висок износ одобрене државне помоћи у виду гаранција финансијским институцијама на нивоу ЕУ као целине забележен је у 2008. години (24,8% БДП). У наредним годинама одобрени су знатно нижи износи гаранција, што је последица продужене употребе гаранција из 2008. године. Међу земљама се по висини искоришћене државне помоћи у виду гаранција посебно издвајају Данска, Ирска, Белгија, Грчка. Било је и

---

<sup>190</sup> Nicolaidis, P., Rusu, I. E. 2010. "The financial crisis and state aid", *The Antitrust Bulletin*, Vol. 55(4): 759–782, p. 766.

<sup>191</sup> European Commission. 2010. *The Application of State Aid Rules to Government Guarantee Scheme Covering Bank Debt*, DG Competition Staff Working Document, p. 1.

земаља које ни у једној години кризе нису прибегавале овом инструменту, попут Бугарске, Чешке, Естоније, Малте и Румуније.<sup>192</sup>

Европска комисија 2009. године наставља са издавањем смерница којима детаљније разрађује конкретне мере државне помоћи финансијском сектору у периоду светске економске кризе. Јануара 2009. објављено је *Саопштење о докапитализацији финансијских институција*. У саопштењу се наглашава да је приликом одобравања антикризне државне помоћи намењене докапитализацији неопходна посебна опрезност. Насупрот великом броју циљева чијој реализацији може допринети докапитализација у кризним условима, постоје и значајне могућности нарушавања конкуренције код овог вида антикризне државне помоћи. У саопштењу ЕК се као могући позитивни ефекти докапитализације наводе: обнављање финансијске стабилности, повратак поверења на међубанкарском тржишту, апсорпција рецесионих губитака и ограничавање ризика инсолвентности банака.<sup>193</sup> Потенцијалне опасности код овог вида антикризне државне помоћи су могућа „трка са субвенцијама“ између земаља чланица и пружање неосноване предности банкама са ниским перформансама. Највећи износ одобрене државне помоћи намење докапитализацији на нивоу ЕУ забележен је у 2008. години (2,2% БДП). Посматрано по земљама, у Шпанији је одобрен најзначајнији износ државне помоћи за докапитализацију, без обзира на чињеницу да је Шпанија ове мере користила само у 2010. и 2012. години. Одређени, мада мали број земаља (Бугарска, Чешка, Италија и Румунија) није користио овај вид државне помоћи у периоду светске економске кризе.<sup>194</sup>

Већ је у првим месецима 2009. године било евидентно да су неопходне даље мере и активности како би се обновило поверење и како би се финансијски финансијски сектор вратио нормалном функционисању. Један од разлога неповерења у кредитни систем је погоршана, односно токсична актива у поседу банака. Стога је Комисија усвојила *Саопштење о третману умањене имовине у банкарском сектору*

---

<sup>192</sup> За детаљније информације о државној помоћи у форми гаранција (одобреном и искоришћеном износу) у периоду светске економске кризе у државама чланицама ЕУ видети: Прилог 2 – Табела 3 и 4. За временски оквир додељених гаранција у појединим земљама ЕУ видети: Прилог 2 – Табела 5.

<sup>193</sup> *Communication from the Commission on Recapitalisation of financial institutions in the current financial crisis: limitation of the aid to the minimum necessary and safeguards against undue distortions of competition*, Official Journal Of the European Union (2009/C 10/03), p. 3.

<sup>194</sup> За детаљније информације о државној помоћи у форми докапитализације (одобреном и искоришћеном износу) у периоду светске економске кризе у државама чланицама ЕУ видети: Прилог 2 – Табела 6 и 7. За временски оквир шема докапитализације у појединим земљама ЕУ видети: Прилог 2 – Табела 8.

*Заједнице*.<sup>195</sup> Ове мере за циљ имају употребу државне помоћи у циљу ослобађања банака од активе чија је вредност умањена, односно од токсичне активе. Оно што се на основу расположивих података може закључити јесте да је реч о мање атрактивном инструменту. Значајнији износ овог вида државне помоћи на нивоу ЕУ употребљен је једино у 2009. години (2,9% БДП). Посматрано по земљама, мере побољшања активе су у највећем обиму коришћене у Немачкој, док чак дванаест земаља ЕУ није користило овај вид државне помоћи.<sup>196</sup>

Европска комисија је 2009. године усвојила смернице за државну помоћ коју додељују државе чланице Европске уније у циљу *реструктурирања* банака.<sup>197</sup> Смернице нагласак стављају на неопходност додељивања помоћи само оним банкама које су у стању да демонстрирају стратегију дугорочног раста и опстанка у променљивим економским условима без подршке државе. Смерницама су уређени услови доделе овог вида антикризне државне помоћи. Одобравање помоћи мора бити базирано на плану реструктурирања, који ће полазити од дијагностике проблема са којима је банка суочена, укључујући стрес–тест чија је намена да демонстрира да је банка способна да поднесе променљиве макроекономске услове у дугом року. Државна помоћ треба да се одобри на минимално могући период, а најдуже на период од пет година. Поред тога, од примаоца помоћи се захтева да и из сопствених извора учествује у трошковима реструктурирања. У саопштењу је предвиђен мониторинг и извештавање о напретку у процесу реструктурирања. Први извештај корисници морају обезбедити већ након периода од шест месеци од одобравања помоћи.

Европска комисија је до октобра 2012. године усвојила више од 30 одлука којима одобрава план реструктурирања конкретне банке и 17 одлука којима одобрава план ликвидације.<sup>198</sup> ЕК је донела и једну негативну одлуку којом се захтева повраћај нелегално додељене државне помоћи (у случају португалске банке *BPP - Banco Privado Portugues*).

---

<sup>195</sup> *Communication from the Commission on the Treatment of Impaired Assets in the Community Banking sector*, Official Journal of the European Union (2009/C 72/01), pp. 1-22.

<sup>196</sup> За детаљније информације о државној помоћи намењене побољшању активе (одобреном и искоришћеном износу) у периоду светске економске кризе у државама чланицама ЕУ видети: Прилог 2 – Табела 9 и 10.

<sup>197</sup> *Communication from the Commission on The return to viability and the assessment of restructuring measures in the financial sector in the current crisis under the State aid rules*, Official Journal of the European Union (2009/C 195/04), p. 10.

<sup>198</sup> За више информација о реализованим случајевима реструктурирања и ликвидације видети: Прилог 2 – табела 11.

### 3.8.2. Ефекти мера државне помоћи финансијском сектору у периоду светске економске кризе

С обзиром на неопходност изналагања компромиса између позитивних и негативних ефеката антикризне државне помоћи, неопходна је њихова евалуација. На слици 17 приказана је профитабилност европских банака које су користиле државну помоћ и оних које нису користиле државну помоћ у периоду 2008 – 2010. година. Профитабилност је мерена просечном вредношћу приноса на капитал (*Return on equity* - *ROE*<sup>199</sup>).

Слика 17. Евалуација профитабилности банака ЕУ (*ROE*<sup>\*</sup>) за период октобар 2008 – децембар 2010



\* Просечна вредност ROE за 45 европских банака

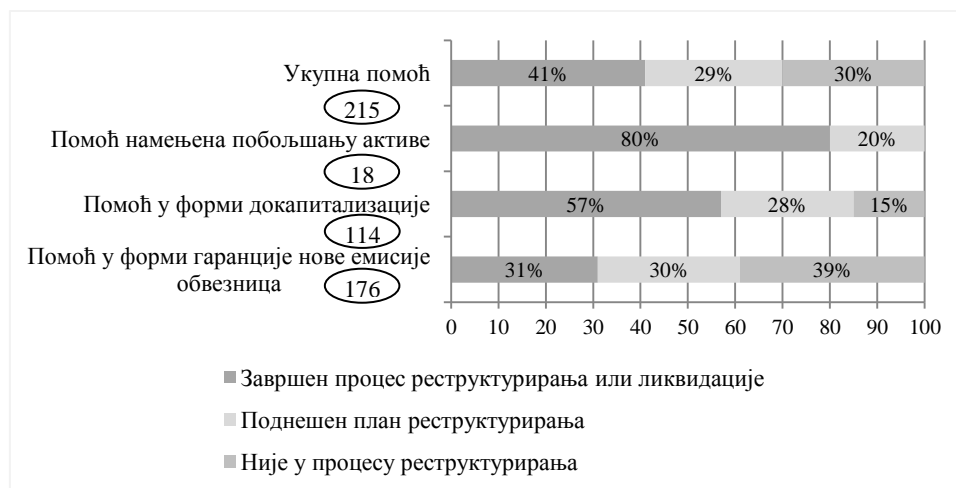
Извор: European Commission, [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid](http://ec.europa.eu/competition/state_aid)

Екстремно ниска (негативна вредност) приноса на капитал банака које су користиле државну помоћ забележена је између другог и трећег квартала 2009. године. Након тога, а као последица позитивних ефеката државне помоћи, вредност овог показатеља бележи континуирани раст. У четвртом кварталу 2010. године незнатно је нижи од просечног приноса на капитал оних банака које нису користиле државну помоћ. Међутим, у читавом посматраном периоду ROE подржаних банака је нижи у односу на ROE банака које нису користиле државну помоћ. Примењене мере државне помоћи јесу спасиле подржане банке, али нису у значајној мери нарушиле конкуренцију на тржишту, остављајући простора здравим банкама за позитивне резултате. Одобрена државна помоћ није утицала на тржишне перформансе банака које нису користиле државну помоћ.

<sup>199</sup> Принос на капитал (*Return on equity*) добија се као количник нето добити и пресечног капитала.

Одобравање државне помоћи за превазилажење негативних ефеката кризе било је условљено постојањем плана реструктурирања, како би се обезбедио опоравак финансијских институција на дуги рок и способност за повратак и опстанак у тржишним условима пословања без подршке државне. На слици 18 приказана је веза између процеса реструктурирања финансијских институција и видова доделе антикризне државне помоћи.

Слика 18. Веза између процеса реструктурирања и инструмента доделе државне помоћи за период октобар 2008 – децембар 2010



○ - укупан број корисника

Извор: European Commission, [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid](http://ec.europa.eu/competition/state_aid)

Државна помоћ намењена побољшању активе је у потпуности била условљена планом и процесом реструктурирања, тако да је у периоду 2008 – 2010. година чак 80% корисника помоћи имало завршени процес реструктурирања (или ликвидације), а преосталих 20% достављен план реструктурирања. Код државне помоћи у форми докапитализације, 85% корисника је завршило процес реструктурирања или поднело план реструктурирања, док преосталих 15% није у процесу реструктурирања. Ситуација је нешто другачија код државне помоћи у форми гаранције нове емисије обвезница, тако да чак 39% корисника помоћи није у процесу реструктурирања.

На слици 19 дат је упоредни приказ укупно емитованих дугорочних обвезница од стране финансијских институција у ЕУ за период 2008 – 2010. година и емитованих обвезница са гарацијом државе, као и проценат учешћа емитованих обвезница са гаранцијом државе у укупном броју.

Слика 19. Евалуација бруто емисије дугорочних обвезница од стране финансијских институција у ЕУ за период октобар 2008 – децембар 2010 (млрд евра)



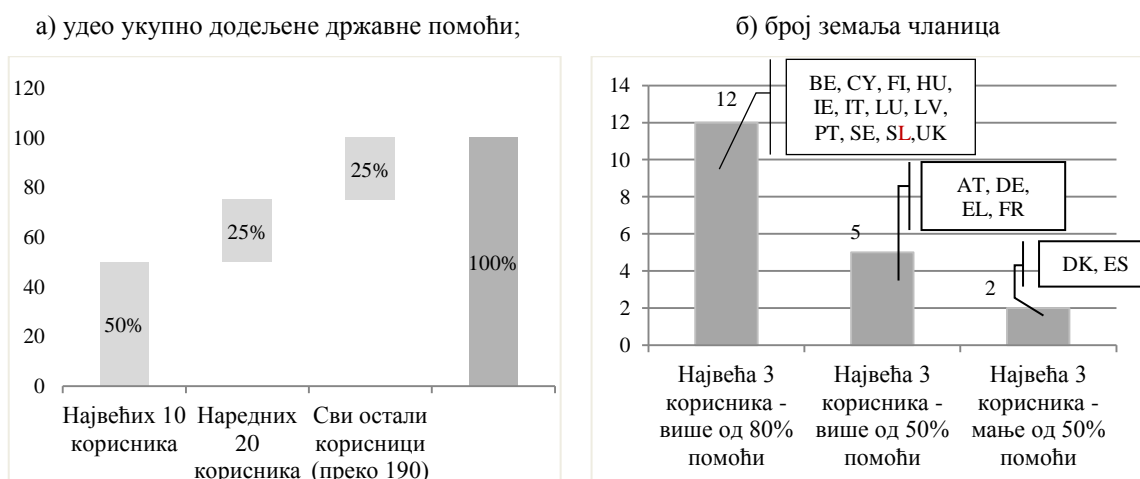
○ - удео вредности обвезница са гаранцијом државе у укупној вредности

Извор: European Commission, [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid](http://ec.europa.eu/competition/state_aid)

Највећи проценат обвезница са гаранцијом државе емитован је у првом и четвртном кварталу 2009. године, када су и негативни ефекти кризе били најизраженији. У другој половини 2010. године њихово учешће у укупном броју се смањује, што сведочи о поштовању привременог карактера антикризних мера.

За додељивање државне помоћи финансијским институцијама у периоду светске економске кризе карактеристичан је висок степен концентрације додељене помоћи на одређени, мали број корисника, како на нивоу Европске уније као целине, тако и по земљама (слика 20).

Слика 20. Концентрација државне помоћи на индивидуалне финансијске институције и у земљама чланицама ЕУ



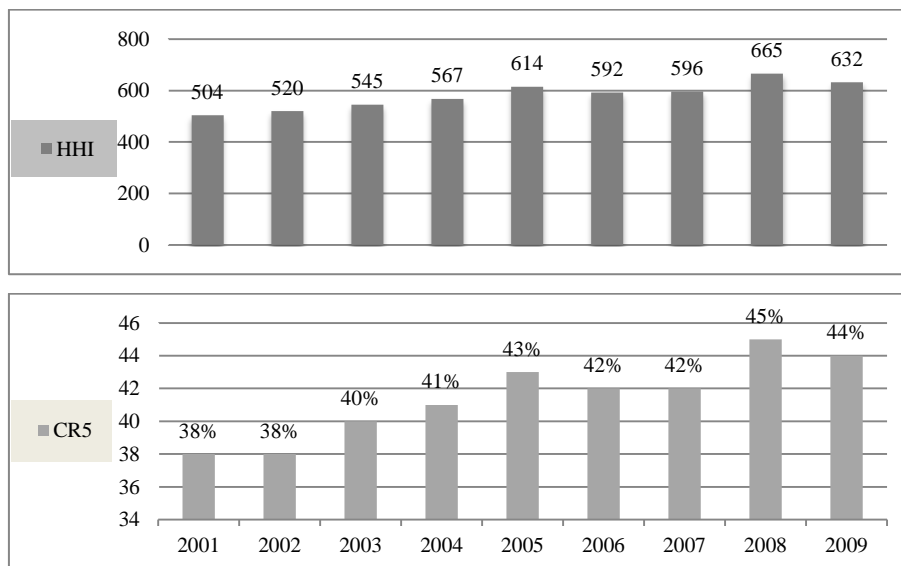
Извор: European Commission. 2011. "The effects of temporary State aid rules adopted in the context of the financial and economic crisis", Commission Staff Working Paper, p. 12.

Највећих десет корисника на нивоу Европске уније као целине апсорбовало је чак 50% укупно додељене антикризне државне помоћи финансијским институцијама.

Наредних 20 корисника је примило 25% укупно додељене државне помоћи, док су сви остали примаоци помоћи (више од 190 финансијских институција) искористили свега 25% укупне помоћи (Слика 20а). Слика 20б говори о томе да је ситуација по појединачним земљама, у смислу концентрације додељене државне помоћи на мали број корисника, још драстичнија. У чак дванаест земаља три највећа корисника је добило више од 80% укупно одобрене помоћи. У пет земаља три највећа корисника је апсорбовало више од 50% укупно одобрене помоћи. У две земље три највећа корисника је добило мање од 50% укупне државне помоћи намењене превазилажењу негативних ефеката финансијске кризе.

Поставља се питање какав је ефекат оваква расподела помоћи имала на конкуренцију на тржишту, с обзиром на чињеницу да што мањи број корисника ужива предности додељене државне помоћи, то су веће опасности нарушавања конкуренције. Као показатељ интензитета конкуренције на финансијском тржишту Европске уније могу се користити параметри концентарције. Пораст вредности неког од индикатора концентрације, говори о смањењу интензитета тржишне конкуренције и обрнуто. На слици 21 приказано је кретање вредности два најчешће коришћена индикатора концентрације (*Herfindahl-Hirschman Index* - *HHI* и *Concentration Ratio* - *CR*) за банкарски систем Европске уније у периоду 2001 – 2009. година.

Слика 21. Кретање вредности индикатора концентрације банкарског система ЕУ



Извор: European Commission, [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid](http://ec.europa.eu/competition/state_aid)

Светска економска криза, као ни додељена државна помоћ нису у значајној мери утицале на ниво концентрисаности банкарског сектора Европске уније, с обзиром на кретање вредности индикатора. Одређени проценат пораста индикатора у 2008.

години (CR5 за 7% и НН1 за 10%) није одржан и у 2009. години и не представља тренд. Додељена антикризна државна помоћ финансијском сектору није у значајној мери нарушила конкуренцију на финансијском тржишту Европске уније.

Док се тржишна концентрација, као мера интензитета конкуренције на европском финансијском тржишту није значајније мењала, дошло је до промене тржишне капитализације водећих банака. Одређене промене, не значајне, забележене су у структури 20 водећих банкарских институција у периоду пре и периоду после светске економске кризе (табела 5).

Табела 5. Тржишна капитализација водећих европских банака

20 водећих ЕУ банкарских институција пре кризе		20 водећих ЕУ банкарских институција после кризе		Еволуција ранга	Промена у трж. кап.
Институција	Тржишна капитализација млрд. евра: 2008Q1	Институција	Тржишна капитализација млрд. евра: 2010Q4		
HSBC Holdings PLC	124	HSBC Holdings PLC	134	=	9%
Banco Santander SA	79	Banco Santander SA	66	=	-16%
BNP Paribas	58	BNP Paribas	57	=	-1%
Intesa Sanpaolo SpA	57	Lloyds Bank.Gr. PLC	52	↑	61%
UniCredit SpA	57	Royal Bank of Scot.	50	↑	18%
ING Groep NV	53	Stand. Chartered PLC	47	↑	55%
Banco Bilbao V. Arg	52	Barclays PLC	37	↑	-1%
Royal Bank of Scot.	42	Deutsche Bank AG	36	↑	-5%
Deutsche Bank AG	38	Banco Bilbao V. Arg	34	↓	-35%
Ageas	38	Nordea Bank AB	33	↑	24%
Barclays PLC	37	Societe Generale	30	↑	-17%
Societe Generale	36	UniCredit SpA	30	↓	-47%
Credit Agricole SA	33	ING Groep NV	28	↓	-48%
Lloyds Bank.Gr. PLC	32	Intesa Sanpaolo SpA	26	↓	-55%
Stand. Chartered PLC	31	Credit Agricole SA	23	↓	-30%
KBC Groep NV	29	Svenska Handelsbanken AB	15	нова инс.	29%
Nordea Bank AB	27	Skandinaviska Enskilda B	14	нова инс.	21%
Dexia SA	21	Powszechna Kasa Oszczedn	14	нова инс.	7%
Danske Bank A/S	16	Danske Bank A/S	13	=	-18%
Nat. Bank of Greece	16	Erste Group Bank AG	13	нова инс.	2%
Реструктуриране институције ван топ 20 у 2010 Q4		Реструктуриране институције у топ 20 у 2010 Q4			

Извор: European Commission, [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid](http://ec.europa.eu/competition/state_aid)

Иако није дошло до неке значајније промене тржишних лидера у банкарском сектору Европске уније пре и после светске економске кризе, одређена померања су ипак забележена. Три првопласиране банкарске институције задржале су своју лидерску позицију пре и после кризе. Три белгијске банке (*Ageas*, *KBC Groep NV*, *Dexia SA*) и једна грчка банка (*National Bank of Greece*) које су припадале групацији 20 највећих европских банака почетком 2008. године, на крају 2010. губе своје позиције. Уместо њих, у 20 највећих европских банака су се на крају 2010. године нашле једна



пољска, једна аустријска и две шведске банке. Од 20 водећих европских банака седам је реструктурирано или је било у процесу реструктурирања на крају 2010 (*ING, RBS, Ageas, Lloyds, KBC, Dexia u the National Bank of Greece*). Три реструктуриране банке су и даље међу двадесет највећих. Банке које су изгубиле значајно од своје тржишне капитализације у периоду кризе, али су и даље у групацији двадесет водећих банака, су *UniCredit SpA* (- 47%), *ING Groep NV* (- 48%) и *Intesa Sanpaolo SpA* (- 55%). Лидер у процентуалном порасту тржишне капитализације у 2008. у односу на 2010. годину је реструктурирана банка *Lloyds Banking Group PLC* (+ 61%).

Доступност извора финансирања предуслов је за нова улагања, раст и развој и отварање нових радних места у приватном сектору. Државе чланице би требало да финансијску полугу коју су стекле као резултат пружања значајне финансијске подршке банкарском сектору у времену кризе употребе у сврху подстицања и оживљавања реалног сектора економије. Државна помоћ финансијском сектору не сме водити до побољшања положаја банака без икакве користи за економију у целини. Она мора бити усмерена на обнову њиховог основног задатка, односно на кредитирање реалног сектора привреде.

### ***3.8.3. Мере државне помоћи реалном сектору у периоду светске економске кризе***

Корени светске економске кризе потекли су из финансијске сфере. Отуда је било логично очекивати да ће се њени негативни ефекти осетити најпре на финансијским тржиштима, а онда, уз извесну временску дистанцу, и у реалном сектору економије. Директна последица кризе на финансијским тржиштима јесте смањење финансијске полуге од стране банака и смањење њихове склоности ризику. Ово доводи до кредитних контракција, па су потенцијалне последице пад кредитне активности банака, пад тражње и рецесија. Предузећа у реалном сектору економије, како она која се већ суочавају са проблемима солвентности, тако и здрава предузећа, суочена су са недостатком или са нерасположивошћу кредита којим би финансирала своју пословну активност. Таква врста кредитне контракције посебно негативно утиче на мала и средња предузећа, која и у нормалним пословним и економским околностима имају отежани и ограничени приступ финансирању у односу на велика предузећа.

Имајући у виду очекивану еволуцију негативних ефеката светске економске кризе, Европска комисија је упоредо са спектром мера и решења која су била намењена финансијском сектору, усвојила и *Привремени оквир за мере државне помоћи намењене подршци приступа финансирању у текућој финансијској и економској кризи*.

Привремени оквир имао је два основна циља. Први се односио на деблокирање банкарских зајмова предузећима и обезбеђивање континуитета у финансирању. Други је био усмерен на подстицање предузећа на наставак улагања у будућности, посебно у економију одрживог раста.<sup>200</sup> Привременим оквиром се успоставља флексибилнији приступ у додели државне помоћи посебно у неколико области.

Најпре, дошло је до кориговања правила за *de minimis* државну помоћ. Према постојећим мерама *de minimis* државна помоћ од 200.000 евра по једном предузећу за раздобље од три фискалне године не утиче на трговину међу земљама чланицама и не нарушава конкуренцију.<sup>201</sup> Нове мере (усвојене привременим оквиром у циљу одговора на економску кризу) подигле су вредност *de minimis* државне помоћи на 500.000 евра. Услов је био да предузеће није било у тешкоћама на дан 1. јула 2008. године, да помоћ није намењена извозу и да је временски ограничена до 31. децембра 2010. године. И у оваквој ситуацији Европска комисија потенцира хоризонтални приступ. Тако је повећање прага на 500.000 могуће једино ако се ради о програмима помоћи одређеним категоријама корисника, а не о помоћи појединачним корисницима.

Европска комисија привременим оквиром уводи умањење премије која се плаћа за гаранције за мала и средња предузећа од 25%, а за велика предузећа од 15%.

У циљу подстицања улагања ризичног капитала у мала и средња предузећа, према постојећим смерницама, помоћ у инвестирању од 1,5 милиона евра по компанији се сматра компатибилном са чланом 107(3) УФЕУ.<sup>202</sup> Новим мерама је учешће у финансирању повећано на 2,5 милиона евра по циљном малом и средњем предузећу, уз минимално учешће приватног капитала од 30%, уместо досадашњих 50%.

Према постојећем оквиру, утврђивање референтне и дисконтне стопе базира се на увећању међубанкарске каматне стопе (IBOR) за маржу у распону од 60 до 1000 базних поена у зависности од кредитног рејтинга компаније и квалитета понуђеног колатерала.<sup>203</sup> Нове мере су омогућиле да компаније, услед отежаних услова финансирања, добијају кредите по нижој каматној стопи. Европска комисија је прихватила да се кредити додељују по каматној стопи која је најмање једнака

---

<sup>200</sup> *Temporary Community framework for State aid measures to support access to finance in the current financial and economic crisis*, Official Journal of the European Union (2009/C 16/01).

<sup>201</sup> *Commission Regulation (EC) No 1998/2006 of 15 December 2006 on the application of Articles 87 and 88 of the Treaty to de minimis aid*, Official Journal of the European Union (2006/L 379/5), p. 6.

<sup>202</sup> *Community Guidelines on State Aid to promote risk capital investments in Small and Medium-sized Enterprise*, Official Journal of the European Union (2006/C 194/02), p. 14.

<sup>203</sup> *Communication from the Commission on the revision of the method for setting the reference and discount rates*, Official Journal of the European Union (2008/C 14/6), p. 8.

преконоћној (*overnight*) стопи централне банке увећаној за премије<sup>204</sup>. Разлика између постојеће и нове каматне стопе садржи елемент државне помоћи. Овакав вид помоћи се сматра компатабилном са чланом 107(3) уколико се нова каматна стопа примењује на уговоре о кредиту закључене до 31. децембра 2010. и уколико предузеће које се финансира по овој каматној стопи није било у потешкоћама 1. јула 2008. године.

Европска комисија је сматрала да је неоправдано занемаривати циљеве заштите животне средине, без обзира на ванредне околности изазване кризом. Предвидела је субвенционисане кредите за производњу „зелених производа“. Овде је за прорачун државне помоћи полазна тачка појединачна каматна стопа израчуната на напред поменути, нови, односно привремени начин. Поред тога, велика предузећа могу рачунати на умањење те каматне стопе за 25%, а мала за 50%, уколико је кредит намењен производњи „зелених производа“.

Привремени оквир, који је био на снази до 31. децембра 2010. године, ЕК је ускладила и прилагодила новонасталим околностима, тако да је 2011. донела нови привремени оквир. Новим привременим оквиром предвиђено је неколико измена. Умањење премије за гаранције за мала и средња предузећа је померено са 25 на 15% и укинута је умањење за велика предузећа. Редукована је каматна стопа за кредите за производњу „зелених производа“ са 50 на 25% за мала и средња предузећа и са 25 на 15% за велика предузећа. Враћена је граница за *de minimis* помоћ са 500.000 на 200.000 евра. Враћена је граница приватног учешћа код државне помоћи у облику ризичног капитала са 30 на 50% инвестиционог улагања.<sup>205</sup> На овај начин, ЕК је направила корак ка остварењу почетног циља код доношења привремених мера државне помоћи (ограничен рок њиховог коришћења и постепено смањивање упоредо са смањивањем утицаја светске економске кризе на реални и финансијски сектор). Примена новог привременог оквира била је предвиђена до 31. децембра 2011. године, након чега је уследио повратак примени регуларних правила.

У табели 6 приказани су износи одобрене и искоришћене државне помоћи под привременим оквиром у периоду светске економске кризе.

---

<sup>204</sup> Увећање се врши за премију једнаку разлици између просечне једногодишње међубанкарске стопе и просека преконоћне стопе централне банке у раздобљу од 1. јануара 2007. до 30. јуна 2008. године (пре кризе) и за премију за кредитни ризик која одговара профили ризика корисника кредита.

<sup>205</sup> *Temporary Union framework for State aid measures to support access to finance in the current financial and economic crisis*, Official Journal of the European Union (2011/C 6/5).

Табела 6. Државна помоћ додељена под привременим оквиром у Европској унији у периоду 2009 – 2011. година

	2009		2010		2011	
	у млрд евра	као % БДП	у млрд евра	као % БДП	у млрд евра	као % БДП
<i>Одобрени износ</i>	81,3	0,68%	1,6	0,01%	0	0
<i>Искоришћени износ</i>	21	0,17%	11,7	0,09%	4,8	0,04%

Извор: European Commission, [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid](http://ec.europa.eu/competition/state_aid)

Слично ситуацији у финансијском сектору, у 2009. години је и одобрен и искоришћен највећи износ антикризне државне помоћи намењене реалном сектору. Овај вид државне помоћи се постепено смањује, тако да 2011. године није одобрена нова антикризна државна помоћ, али је искоришћено 4,8 милијарде евра раније одобрене државне помоћи под привременим оквиром. При томе су различите земље чланице Европске уније у различитом обиму помагале свој реални сектор.<sup>206</sup> Првих пет земаља које се истичу по висини одобрене антикризне државне помоћи реалном сектору у периоду светске економске кризе су Немачка, Аустрија, Уједињено Краљевство, Мађарска и Белгија. Девет земаља Европске уније већ у 2011. години није користило овај вид државне помоћи (Бугарска, Данска, Естонија, Кипар, Летонија, Малта, Луксембург, Пољска, Румунија).

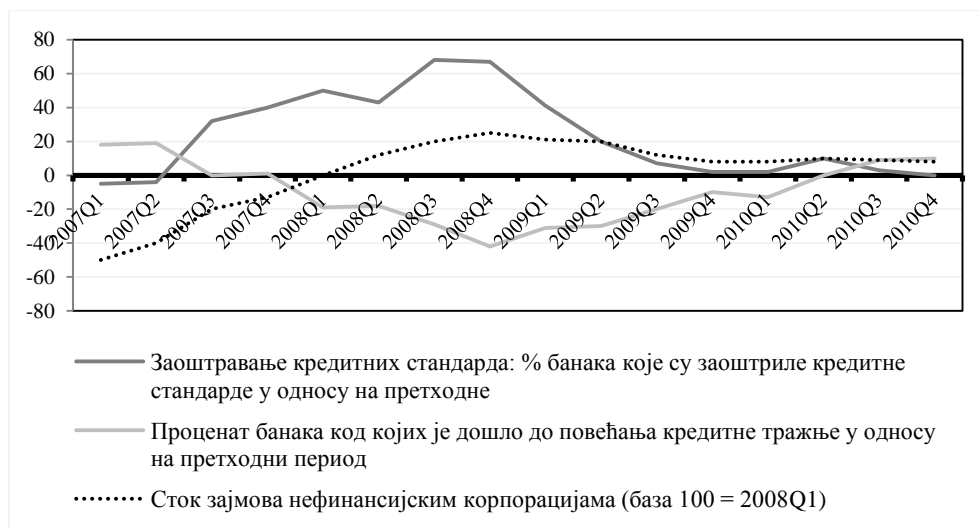
#### **3.8.4. Ефекти мера државне помоћи реалном сектору у периоду светске економске кризе**

Заједнички циљ привремених мера усмерних ка реалном и финансијском сектору био је лакши приступ изворима финансирања, како пад привредне активности услед њиховог недостатка не би водио у рецесију. При томе су мања предузећа у већој мери била погођена отежаним приступом изворима финансирања. Банке су у значајнијој мери заоштравале своје кредитне стандарде и услове према мањим у односу на велика предузећа. Мала предузећа су суочена и са недостатком алтернативних извора финансирања. Наиме, велика предузећа су у могућности да на оштрије кредитне стандарде банака одговоре емитовањем обвезница, и да на тај начин надоместе недостатак кредитних средстава. Мала и средња предузећа обично немају критичну масу за издавање обвезница, па је њихова активност у директној зависности од смањења кредитне активности банака. На слици 22 приказана је ситуација на тржишту

<sup>206</sup> За детаљније информације о одобреном и искоришћеном износу државне помоћи додељена под Привременим оквиром у земљама чланицама Европске уније видети: Прилог 2 – Табела 12.

кредита намењеним нефинансијским корпорацијама у ЕУ у периоду 2007 – 2010. година.

Слика 22. Услови понуде и тражње кредита нефинансијским корпорацијама у ЕУ



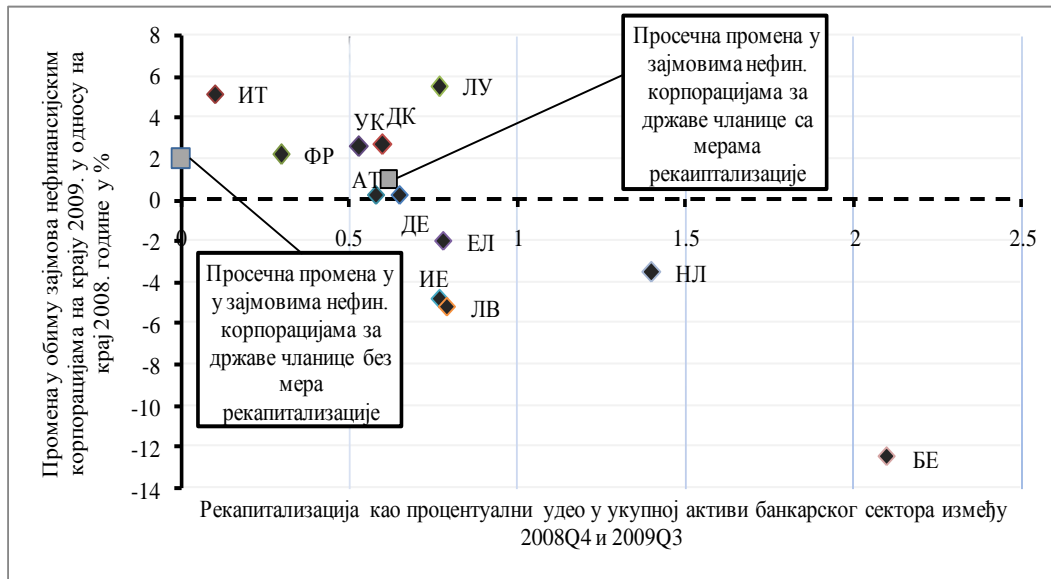
Извор: ECB Bank lending survey, <http://www.ecb.int/stats/money/surveys/lend/html/index.en.html>

Под утицајем светске економске кризе смањен је обим инвестиција и трговине у реалном сектору. Због тога је, упоредо са ограниченом понудом кредита, опадала и тражња за кредитима. Тражња за кредитима од стране нефинансијских корпорација свој минимум достиже у четвртом кварталу 2008. године. Након тога ситуација се постепено поправљала, мада је тражња за кредитима била негативна све до трећег квартала 2010. године.

Када је у питању понуда кредита нефинансијским корпорацијама, криза је навела банке на опрезнији приступ у преузимању ризика и заоштравање кредитних стандарда, при чему је оно било најизраженије у трећем и четвртом кварталу 2008. године. Након тога се постепено смањује проценат банака које заостравају кредитне стандарде, али и даље остаје позитиван. Сток кредита нефинансијским корпорацијама се увећавао све до краја 2008, након чега следи континуирани пад. Оваква ситуација практично подразумева да је дошло до заустављања емисије нових кредита. Ситуација се стабилизује крајем 2010. године, уз спори опоравак када је у питању одобравање нових кредита.

На слици 23 приказан је донос између државне помоћи за докапитализацију и обима кредита нефинансијским корпорацијама у земљама чланицама Европске уније.

Слика 23. Однос државне помоћи за докапитализацију и зајмова нефинансијским корпорацијама у државама чланицама Европске уније



Извор: European Commission. 2011. "The effects of temporary State aid rules adopted in the context of the financial and economic crisis", Commission Staf Working Paper, p. 86.

На нивоу држава чланица није могуће успоставити везу између државне помоћи у облику капитала и еволуције кредита нефинансијским корпорацијама. Реално је било очекивати да ће оне земље које су у значајнијој мери одобравале државну помоћ за докапитализацију свог финансијског сектора на тај начин ублажити пад кредита нефинансијским корпорацијама. Резултати, међутим, показују супротно. Обим кредита нефинансијским корпорацијама опао је драстичније у земљама које су имале значајнији обим државне помоћи за докапитализацију. Овакав исход говори о томе да су државе чланице у великој мери подржавале свој финансијски сектор зато што је криза била акутна.<sup>207</sup> Процентуални пораст зајмова нефинансијским корпорацијама био је већи у оним земљама које нису користиле државну помоћ за докапитализацију.

Привремене мере и одговори ЕК на кризу су у литератури предмет критика из више разлога. Најчешће се као критике истичу: мања рестриктивност, мања правна извесност, мања заштита конкурената, неизвесност када ће нова правила престати да важе.<sup>208</sup> Циљеви Европске комисије у њиховој примени били су: а) демонстрирање капацитета за један ефективан одговор ЕУ на кризу; б) ограничавање негативних *spill-over* ефеката међу државама чланицама; в) заштита заједничког тржишта; г)

<sup>207</sup> European Commission. 2011. *The effects of temporary State aid rules adopted in the context of the financial and economic crisis*, Commission Staf Working Paper, p. 86.

<sup>208</sup> Nicolaidis, P., Rusu, I. E. 2010. "The financial crisis and state aid", *The Antitrust Bulletin*, Vol. 55(4): 759–782, p. 789.

минимизирање нарушавања конкуренције и моралног хазарда.<sup>209</sup> Сада се већ може говорити да је ЕУ систем контроле државне помоћи успео у својој мисији.

Имплементиране мере у циљу подршке финансијском сектору састојале су се од интервенција које су примарно за циљ имале оснаживање капиталне базе финансијских институција, подржавањем њихове ликвидности, гарантовањем депозита и гарантовањем зајмова. Осим мера санације, које су циљано биле усмерене ка специфичним финансијским институцијама у тешкоћама, многе државе чланице су имплементирале шеме свеукупне подршке финансијског сектора као целине.<sup>210</sup> Подршка финансијском сектору, између осталог, имала је за циљ да ублажи негативне последице кризе на реални сектор, у смислу доступности и квалитета извора финансирања. Примењене мере карактерисала је временска ограниченост. Упоредо са доношењем прописа и предлога о антикризном виду употребе државне помоћи у финансијском и реалном сектору, сваку одлуку Европске уније пратила је и одговарајућа „стратегија излаза“. Укидање ванредних кризних мера након одређеног рока био је кључни елемент опоравка европске економије. Било је потребно наћи одржива решења за финансијски и реални сектор економије која неће имати дисторзивни карактер, већ која ће промовисати повратак на нормално функционисање тржишта.

Правила Европске уније о државној помоћи помогла су државама чланицама да нађу координисана решења, дајући правну сигурност мерама које државе предузимају и допринела су обезбеђивању једнаких услова пословања за све у наредном периоду. Финансијска и економска криза је област државне помоћи поставила у врх приоритета Европске комисије. Руковођење кризном ситуацијом био је основни тест за пуноважност, образложеност и битност примене европских правила о државној помоћи. Тестирана је сама основна идеја, као и способност Европске уније и Европске комисије на реформе и флексибилност. Данас се, са одређене временске дистанце, може закључити да је европски систем контролисања државне помоћи успешно задовољио тест одрживости и у периоду светске економске кризе.

---

<sup>209</sup> Lannoo, K., Napoli, C. 2010. *Bank State Aid in the Financial Crisis, Fragmentation or Level Playing Field?*, A CEPS Task Force Report, Centre for European Policy Studies, Brussels, p. 13.

<sup>210</sup> Guillemineau, C. 2009. "Special article: State aid to the financial sector—the response of EU governments and the Commission to the financial crisis", *European Policy Analyst*, April: 31-36, p. 32.

## 4. СИСТЕМ КОНТРОЛИСАЊА ДРЖАВНЕ ПОМОЋИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

### 4.1. Систем контролисања државне помоћи као обавезни део процеса европске интеграције

Специфичност периода егзистенције централно планских привреда, кроз који је прошла и наша земља, била је у томе да су различите форме државне подршке и помоћи биле широко коришћен инструмент. Коришћење буџетских средстава, односно субвенција било је неопходан механизам надокнаде губитака предузећа која нису могла ефикасно функционисати у нетржишном систему. Са наступањем транзиционог периода ка тржишном начину привређивања очекивало се да процес либерализације цена буде праћен упоредим смањивањем субвенција. Међутим, пад буџетских субвенција довео је до појаве серија индиректних и мање транспарентних форми државне подршке неефикасних фирми и сектора. Државна помоћ је постала важан инструмент у процесу економске трансформације у већини земаља Централне и источне Европе (*енгл. Central and Eastern Europe - CEE*).<sup>211</sup> С обзиром на чињеницу да прелазак на тржишни начин привређивања мора бити праћен обимнијом државном подршком, проблем није био сама државна подршка, већ начин и мотив њеног коришћења. Државна помоћ није била намењена реализацији дугорочних развојних политика и стратегија, већ спасавању предузећа у тешкоћама. Политика спасавања и реструктурирања предузећа у раном периоду транзиције може бити описана као непланска и нетранспарентна и са јаким „кризним менаџментом“.<sup>212</sup> Карактерисали су је отворени или скривени токови субвенција ка неким предузећима и секторима, чак и након утврђивања да многи од њих немају будућност у условима конкурентне тржишне привреде. Такође, искуства СЕЕ земаља сведоче о значајној улози државне помоћи у процесу приватизације. Постојала је невероватна инвентивност држава када су у питању оригиналне шеме и методи финансирања и преференцијалних третмана предузећа.<sup>213</sup> Обично се државна активност сводила на две крајности, подједнако неоправдане. Једна је финансирање и покривање трошкова предузећа, како би она била атрактивнија са аспекта приватног инвеститора. Друга се односи на стално присутну

<sup>211</sup> Atanasiu, I. 2001. "State Aid in Central and Eastern Europe", *World Competition*, Vol. 24(2): 257–283, p. 263.

<sup>212</sup> Hashi, I. 2004. "The Comparative Analysis of State Aid and Government Policy in Poland, Hungary and the Czech republic", *Changes in Industrial Competitiveness as a Factor of Integration: Identifying Challenges of the Enlarged Single European Market*, Centar for Social and Economic Research, Poland, p. 3.

<sup>213</sup> Danwitz, T. 2008. *The Concept of State Aid in Liberalised Sectors*, EUI Working Paper Law No. 2008/28, European University Institute, p. 3.



дилему да ли је продаја јавног предузећа извршена по тржишној вредности или подразумева државну помоћ. На овај начин, дошло је до огромног раскорака између политике државне помоћи у периоду транзиције СЕЕ земаља и политике државне помоћи ЕУ и до потребе да се оне ускладе у предприступном периоду.

Промена политике је покренута са почетком преговора о приступању ЕУ. Намера и настојања СЕЕ земаља да прилагоде националне политике државне помоћи европским правилима датирају од ступања на снагу Европских споразума. У принципу су услови предприступних споразума изведени из критеријума из Копенхагена (1993), којима су дефинисани циљеви које земља кандидат мора да испуни пре приступања ЕУ.<sup>214</sup> У економској сфери ови критеријуми захтевају постојање функционалне тржишне економије, као и капацитет да се земља носи са притиском конкуренције и тржишних снага унутар ЕУ. Што се тиче политике конкуренције, ЕУ захтева да земља кандидат задовољи три критеријума пре него што процес преговарања у области конкуренције буде затворен. Први критеријум се односи на неопходан законодавни оквир у области антимонополске политике и државне помоћи. Други подразумева адекватан административни капацитет (нарочито добро функционисање надлежног органа у области конкуренције). Трећи критеријум се односи на кредибилну примену закона ЕУ у свим областима политике конкуренције.<sup>215</sup> Европски споразуми садрже одредбе о државној помоћи које помно прате модел УФЕУ (општа забрана). Они упућују СЕЕ земље да уклоне државну помоћ ако она нарушава трговину са ЕУ и да своје расходе државне помоћи учине транспарентним.

Између 1997. и 2001. године СЕЕ земље, кандидати за чланство у ЕУ, усвојиле су националне законе о државној помоћи и успоставиле национална тела за мониторинг. Европска комисија није овлашћена да одлучује о питањима државне помоћи све до приступања ЕУ. Национална правила о државној помоћи и извршне националне власти служиле су и као тест за период након придруживања ЕУ. Усвојени закони у СЕЕ земљама су, с једне стране, представљали само привремену компензацију за кључне елементе европских правила о државној помоћи. Велики део европског права остао је без еквивалента на националном нивоу. С друге стране, поједине одредбе ових закона превазилазиле су оно што је предвиђено на нивоу ЕУ. Пример је спецификација и информисање јавности о позитивним, односно дозвољеним врстама

---

<sup>214</sup> Schutterle, P. 2002. "State Aid Control – An Accession Criterion, *Common Market Law Review*, No. 39: 577–590, p. 585.

<sup>215</sup> Holscher, J., Johannes, S. 2004. "Competition Policy in Central Eastern Europe in the Light of EU Accession", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 42(2): 321–345, p. 322.

државне помоћи. Национални закони о државној помоћи су имали и едукативни карактер, у смислу олакшавања да се привреда и друштво упознају са једном новом категоријом. Отуда су они више допринос ширењу знања о државној помоћи, него репродукција комплетног европског система контроле државне помоћи на националном нивоу.<sup>216</sup> У највећем броју случајева у земљама кандидатима и потенцијалним кандидатима за чланство се у исто време са усвајањем закона формира и национално тело за контролу државне помоћи.<sup>217</sup> Надлежности националног тела за контролу ограничене су на период до приступања конкретне земље ЕУ.<sup>218</sup> Након тога ова тела своју надлежност преносе на ЕК.

Успостављање система контроле државне помоћи на националном нивоу захтева валидна решења за различите законске, политичке и институционалне конфликти. Како искуство СЕЕ земаља показује, многобројне потешкоће које произилазе из успостављања функционалног система контроле су процедуралне природе.<sup>219</sup> Ово се посебно односи на одређивање и гарантовање статуса и надлежности тела за контролу државне помоћи. Национално надлежно тело мора имати моћ сличну оној коју има Европска комисија на пољу државне помоћи, укључујући моћ да захтева релевантне информације, спровођење истраге, одобравање помоћи, мониторинг постојећих шема помоћи и налагање повраћаја незаконите помоћи.<sup>220</sup> Функционални систем контроле државне помоћи подразумева да телу за контролу државне помоћи мора бити дато и гарантовано право потпуне *ex ante* и *ex post* контролне моћи. *Ex ante* контрола се односи на право одобравања и забране предложених мера помоћи. *Ex post* контрола подразумева право да се наложи суспензија и повраћај незаконите помоћи. У табели 7 дат је преглед регулаторних тела за контролу државне помоћи и њихових надлежности у СЕЕ земљама у 2000. години.

---

<sup>216</sup> Blauberger, M. 2007. *European State Aid Control in the New Member States – The Examples of Poland and the Czech Republic*, EUSA Tenth Biennial International Conference, Montreal.

<sup>217</sup> Blauberger, M. 2009. “Compliance with rules of negative integration: European state aid control in the new member states”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 16: 1030–1046, p.1035.

<sup>218</sup> Schutterle, P. 2002. “State Aid Control – An Accession Criterion”, *Common Market Law Review*, Vol. 39: 577–590, p. 580.

<sup>219</sup> Atanasiu, I. 2001. “State Aid in Central and Eastern Europe”, *World Competition*, Vol. 24(2): 257–283, p. 263.

<sup>220</sup> Cremona, M. 2003. “State Aid Control: Substance and Procedure in the Europe Agreements and the Stabilisation and Association Agreements”, *European Law Journal*, Vol. 9(3): 265–287, p. 268.

Табела 7. Регулаторна тела за контролу државне помоћи у СЕЕ земљама и њихова контролна моћ (ситуација у 2000. години)

Земља	Регулаторно тело	Надлежност
<i>Бугарска</i>	Министарство финансија	Пуна <i>ex ante</i> контрола
<i>Чешка</i>	Канцеларија за заштиту економске конкуренције	Пуна <i>ex ante</i> контрола
<i>Естонија</i>	Министарство финансија	Пуна <i>ex ante</i> контрола
<i>Мађарска</i>	Канцеларија за мониторинг државне помоћи (Министарство финансија)	Право мишљења о легалности предложених мера помоћи
<i>Летонија</i>	Комисија за контролу државне помоћи	Пуна <i>ex ante</i> контрола
<i>Литванија</i>	Веће за конкуренцију	Пуна <i>ex ante</i> контрола
<i>Пољска</i>	Канцеларија за конкуренцију и заштиту потрошача	Право мишљења о легалности предложених мера помоћи
<i>Румунија</i>	Канцеларија за конкуренцију и Веће за конкуренцију	Пуна <i>ex ante</i> контрола
<i>Словачка</i>	Канцеларија за државну помоћ	Пуна <i>ex ante</i> контрола
<i>Словенија</i>	Комисија за контролу државне помоћи и Секција за контролу државне помоћи (Министарство за економске односе и развој)	Пуна <i>ex ante</i> контрола

Извор: European Commission, Country Reports on Progress towards Accession, <http://ec.europa.eu/>

У две од десет анализираних земаља контрола државне помоћи била је поверена Министарству финансија (Бугарска и Естонија). Контрола државне помоћи је у четири земље била у рукама тела за заштиту конкуренције (Чешка, Литванија, Пољска и Румунија). Посебно тело за контролу државне помоћи формирано је једино у Летонији и Словачкој. Комисија за контролу државне помоћи у Мађарској је била део, односно огранак Министарства финансија, а у Словенији део Министарства за економске односе и развој. У осам од десет посматраних земаља регулаторна тела за контролу државне помоћи су имала право пуне *ex ante* контроле. У Мађарској и Пољској се њихова надлежност сводила на давање мишљења о легалности предложених мера помоћи.

Предприступне политике државне помоћи у СЕЕ земљама нису рефлектовале дугорочне циљеве система контроле државне помоћи Европске уније. О томе говори и чињеница да је пракса готово свих земаља да своје системе контроле успостављају у „последњем тренутку“ пред приступање. На тај начин се може закључити да је њихово успостављање више процедуралне и техничке, него суштинске природе. Предприступна условљеност земаља да развијају систем контролисања државне помоћи ипак није без ефеката. Припрема за процес придруживања Европској унији

захтева да земље кандидати разматрају и узимају у обзир европска правила о контроли државне помоћи. Тако се развија свест земаља о важности имплементације и ефикасног функционисања система. Земље се припремају и уче да „играју игру“ на јединственом европском тржишту.

Након последњег проширења Европске уније, по угледу на анализиране СЕЕ земље, развој система контроле државне помоћи добија на актуелности у Србији и осталим земљама Западног Балкана. Имплементација система контролисања државне помоћи је обавезујући део процеса интеграције Србије у Европску унију. Потреба његовог развоја дефинисана је Споразумом о стабилизацији и придруживању (ССП). Процес стабилизације и придруживања захтева од потенцијалних кандидата и држава кандидата да усвоје приступе Европске уније у овој области знатно пре формалног чланства у ЕУ.

ССП је основни инструмент путем кога Европска унија настоји да обезбеди прихватање правила заједничког европског тржишта од земаља које су потенцијални кандидати за чланство. Два основна елемента ССП су либерализација трговине, односно стварање јединственог тржишта и усклађивање законодавства, као битан предуслов остварења првог елемента, односно циља. Најбитнији сектори усклађивања везани за функционисање јединственог тржишта су конкуренција и државна помоћ. Потписивањем овог споразума 2007. године, за Србију је настала обавеза изградње институција за надзор државне помоћи.

Област државне помоћи део је главе VI *Споразума о стабилизацији и придруживању између Републике Србије и Европске уније и њених земаља чланица*, која се односи на усклађивање прописа, примену права и правила конкуренције.<sup>221</sup> Споразумом је предвиђено постепено усклађивање законодавства са правном тековином Европске уније (*acquis communautaire*) и у овој области. Потписивањем споразума Србија је преузела обавезу усвајања правног оквира за контролу државне помоћи. На овај начин је омогућена претходна (*ex ante*) и накнадна (*ex post*) контрола свих нових мера државне помоћи, као и усаглашавање већ постојећих мера са правилима која буду успостављена. Очекивани су позитивни ефекти у креирању економске политике и рационалном планирању буџета и вођењу одговарајуће политике регионалног развоја.

---

<sup>221</sup> *Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and Their Member States and the Republic of Serbia (online)*, [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/serbia/key\\_document/saa\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/serbia/key_document/saa_en.pdf), (приступ: 13.03.2013).

За разлику од правила о заштити конкуренције која су у моменту потписивања ССП већ била регулисана Законом о заштити конкуренције, правила о контроли државне помоћи нису била регулисана системским законом. Материја је представљала новину у домаћем правном систему, као директна последица Споразума о стабилизацији и придруживању и целог процеса европске интеграције Србије. Члан 73.1. предвиђа да „свака државна помоћ која нарушава или прети да наруши конкуренцију давањем предности одређеним предузећима или одређеним производима, није у складу са правилним функционисањем Споразума, у мери у којој може утицати на трговину између Заједнице и Србије“. Овим чланом се у спровођење ССП директно уводи члан 107 УФЕУ којим се регулише питање контроле државне помоћи на тржишту ЕУ.

Предвиђено је да Србија, у року од годину дана од ступања на снагу ССП, формира оперативно независно тело (Комисију за контролу доделе државне помоћи – у даљем тексту Комисија) које би вршило надзор над доделом државне помоћи. Ова Комисија би вршила претходну и накнадну контролу доделе државне помоћи, са ингеренцијом одобравања државне помоћи. Коначни циљ тих мера био би преиспитивање састава додељене државне помоћи и напори на промени њихове величине и структуре.

Поред ССП, усаглашене захтеве у вези са успостављањем система контроле државне помоћи предвиђа и *Национална стратегија за приступање Србије Европској унији*.<sup>222</sup> Област контроле државне помоћи издвојена је као једна од најбитнијих у предприступном процесу Србије. Националном стратегијом предвиђени су следећи задаци: а) одредити сталну институцију која ће бити задужена за израду редовних годишњих извештаја о државној помоћи; б) донети посебан закон који би регулисао питање државне помоћи на јединствен начин, усклађен са регулативом ЕУ; в) оформити посебан орган који би вршио надзор и контролу система државне помоћи; г) увести обавезу достављања редовних годишњих извештаја Европској комисији; д) израдити план рационализације државних субвенција, како би се ограничени ресурси оптималније усмеравали, по економским, а не политичким критеријумима. Велики део обавеза дефинисаних наведеним предприступним документима, бар у формалном смислу, Србија је успешно испунила у предвиђеном периоду.

---

<sup>222</sup> Влада Републике Србије, *Национална стратегија Србије за приступање Србије и Црне Горе Европској унији (2005)*, [http://www.seio.gov.rs/upload/publikacije/srpske/nacionalna\\_strategija\\_zapristupanje\\_eu.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/publikacije/srpske/nacionalna_strategija_zapristupanje_eu.pdf), стр. 72, (приступ: 12.04.2013).

#### 4.2. Правни оквир за функционисање система контролисања државне помоћи у Републици Србији

У Србији је почетком јула 2009. године усвојен Закон о контроли државне помоћи, чија је примена почела од 1. јануара 2010. године. Закон има своје узор у сличним европским законима. Закон регулише генералне услове и процедуре контроле државне помоћи у циљу заштите слободне конкуренције на тржишту, путем примене принципа тржишне економије, подстичући транспарентност у додељивању државне помоћи.<sup>223</sup> Његов циљ је контрола државне помоћи домаћим привредним друштвима, секторима или регионима чиме се спречава повреда конкуренције. Разлози за доношење Закона су једнак третман свих привредних друштава и појединаца, односно подржавање конкуренције међу њима, као и припрема српских предузећа за обављање делатности на заједничком тржишту Европске уније без државне асистенције. Основни циљ усвојеног Закона о контроли државне помоћи, заштита слободне конкуренције на тржишту (али кроз уређивање односа државе према привреди), чини га сродним Закону о заштити конкуренције. Да би се комплементарним деловањем ових закона поставили темељи ефикасне и фер тржишне утакмице у Србији неопходно је већ на самом почетку примене обезбедити ефикасан систем контроле. Софистицирани систем мониторинга и контроле државне помоћи доноси низ важних предности. У основи, намера овог система је позитиван утицај на услове конкуренције на домаћем тржишту. Систем помаже интеграцији тржишта и доприноси хармонизацији различитих делова економске политике. На тај начин се ублажава или елиминише конфликтност циљева државне интервенције.<sup>224</sup>

У земљама кандидатима за чланство које су у почетним фазама успостављања система контролисања државне помоћи сама контрола представља посебно осетљиво питање са политичког аспекта. Наиме, велика предузећа за које је држава претходно била одговорна, много су више погођена променама у процесу транзиције ка тржишној економији у односу на мања приватна предузећа. С једне стране, постоји политички притисак да им се помогне проширењем досадашњих субвенција. С друге стране стоји потреба за смањењем и контролисањем различитих видова субвенција и државне

---

<sup>223</sup> Dajkovic, I. 2010. "Comments on the New State Aid Law in Serbia", *European State Aid Law Quarterly*, No. 2: 347–360, p. 348.

<sup>224</sup> Stojanović, B. 2008. „Državna pomoć i zaštita konkurencije“, *Tržišne strukture i zaštita konkurencije*, Institut ekonomskih nauka i Beogradska bankarska akademija, Beograd, str. 97.

помоћи.<sup>225</sup> Отуда је битно указати на чињеницу и информисати јавност да усвајање Закона и успостављање система контроле државне помоћи не значи да ће Србија престати да даје субвенције привреди. Циљ институционалног оквира је додељивање државне помоћи на недискриминаторан и системски уређен начин. У Закону су наведени општи услови и поступак контроле државне помоћи у циљу: а) заштите слободне конкуренције на тржишту применом начела тржишне економије; б) подстицања привредног развоја; в) обезбеђења транспарентности у додели државне помоћи и г) извршавања преузетих обавеза по закљученим међународним уговорима који садрже одредбе о државној помоћи.<sup>226</sup> Почетак примене Закона о контроли државне помоћи представља значајан корак на путу европских интеграција Србије и уједно испуњавање обавеза из ССП у делу државне помоћи. Према искуствима неких земаља чланица Европске уније, чијем је чланству претходио процес стабилизације и придруживања, област државне помоћи, као део области конкуренције, спада у најтеже у процесу вођења преговора са ЕУ.

Одредбе Закона о контроли државне помоћи веома су сличне одредбама УФЕУ. Ова чињеница не изненађује, с обзиром на потребу усклађивања целокупног српског законодавства са правном тековином Европске уније. Јавна, пре свега буџетска, средства су извор средстава за доделу државне помоћи. У том смислу је у Закону дата дефиниција даваоца државне помоћи. Давалац државне помоћи може бити Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, преко надлежних органа, и свако правно лице које управља или располаже јавним средствима и додељује државну помоћ у било ком облику. Корисник државне помоћи је дефинисан као свако правно и физичко лице које у обављању делатности производње, промета робе или пружања услуга користи државну помоћ у било ком облику.<sup>227</sup> Из дефиниције корисника државне помоћи произилази да је то правно и физичко лице које је учесник на тржишту. Међутим, чак и непрофитна организација може бити корисник државне помоћи у смислу Закона, уколико обавља било какву делатност намењену тржишту и за то наплаћује накнаду под тржишним условима. У погледу власништва нема дискриминације, односно и државно и приватно правно лице може бити корисник државне помоћи.

---

<sup>225</sup> Holscher, J., Nulsch, N., Johannes, S. 2010. *State Aid in the Enlarged European Union An Overview*, IWH Discussion papers, No. 24, <http://www.iwh-halle.de/d/publik/disc/24-10.pdf>, p. 28.

<sup>226</sup> *Закон о контроли државне помоћи (2009)*, Службени гласник РС, бр. 51.

<sup>227</sup> *Ibidem*, чл. 2.

Законом је прописано да није дозвољена додела државне помоћи која нарушава или прети да наруши конкуренцију на тржишту, или која је супротна међународним закљученим уговорима. Прописани су и изузеци од ове опште забране, односно државна помоћ која је дозвољена и државна помоћ која може бити дозвољена. Државна помоћ се сматра дозвољеном уколико је испуњен неки од следећих услова: а) да се помоћ социјалног карактера додељује индивидуалном потрошачу без дискриминације у односу на порекло робе, односно производа и б) да се помоћ додељује ради отклањања штета проузрокованих природним непогодама или другим ванредним ситуацијама. Иако се наведени облици сматрају дозвољеном државном помоћи, они потпадају под обавезу претходног пријављивања Комисији за контролу државне помоћи, пре доделе. Комисија се у овим случајевима не упушта у оцену дозвољености, већ само констатује да је испуњен било који од наведених услова. Државна помоћ може бити дозвољена у случајевима када долази до изражаја надлежност Комисије у оцени дозвољености државне помоћи. Према Прелазном споразуму, Република Србија ће у периоду од пет година, од дана ступања на снагу, имати статус „А региона“. У складу са критеријумом ЕУ, то значи статус области чији је БДП по глави становника испод 75% просека на нивоу ЕУ, односно области са изузетно ниским животним стандардом или високом стопом незапослености. То даје могућност коришћења највиших дозвољених лимита и интензитета државне помоћи, у складу са правилима која су ближе и детаљније уређена подзаконским актима.

Законом је дефинисана надлежност Комисије да спроводи поступак претходне, односно накнадне контроле, у којем одлучује о дозвољености пријављене, односно додељене државне помоћи и да у овом поступку доноси решења и закључке. Комисија подноси Влади годишњи извештај о додељеној државној помоћи. Законом је прописана обавеза претходног пријављивања државне помоћи Комисији, пре доделе крајњем кориснику, чиме практично започиње поступак претходне контроле пријављене државне помоћи. Даљу одговорност у коришћењу државне помоћи сноси искључиво корисник државне помоћи. Ако буде одступања од позитивног решења Комисије, корисник може доћи у ситуацију да враћа додељену помоћ, али са затезном законском каматом. Законом је прописана обавеза пријављивања државне помоћи у виду шеме или индивидуалне државне помоћи. Шема државне помоћи је сваки акт на основу којег се државна помоћ додељује корисницима који нису унапред одређени (познати). Појам шеме се практично односи на програм или план доделе државне помоћи, али је опредељење било да се одмах угради у Закон, како би се прихватио, јер се таква



обавеза очекује приступањем ЕУ. Управо од тог момента, надлежност у области контроле државне помоћи је на Европској комисији, а Република Србија ће бити обавезна, као и све друге земље чланице, да директно примењује прописе ЕУ. То значи да ће Закон, а тиме и надлежност Комисије, тада престати да важи.

Комисија је у обавези да на својим интернет страницама објављује сва решења која доноси у поступку претходне и накнадне контроле, годишњи извештај о додељеној државној помоћи у Републици Србији, као и друге податке и информације за које оцени да су од значаја за примену Закона. То је од критичне важности за транспарентност једног режима контроле државне помоћи и допринеће подизању свести пословних и других заинтересованих заједница о овој важној новој правној области.<sup>228</sup> Закон не прецизира да ли је неопходно објављивање интегралног текста одлуке или само извода, уз навођење неких основних информација (нпр. износ помоћи и заинтересоване стране) које ће се сматрати довољним да се испуни овај захтев за публикацијом. Овај сегмент се разликује од праксе Европске уније где постоје врло прецизна правила о објављивању одлука о државној помоћи у званичном часопису (*Official Journal of the European Union*).

Закон представља оквир за успостављање система контроле државне помоћи, док су правила за пријављивање и доделу државне помоћи прописана подзаконским актима. Иницијално је планирано да ова правила буду веома обимна и детаљна. На основу њих би даваоци државне помоћи требало да припремају пријаву и да Комисија спроводи поступак претходне, односно накнадне контроле и одлучује о дозвољености државне помоћи. Како су ова правила подложна честим изменама у ЕУ, очекивало се да и Србија, по доношењу подзаконских аката и њиховој примени, буде у обавези да врши усклађивања. Из тог разлога је одлучено да Закон буде што краћи, а да сва детаљна правила буду садржана у подзаконским актима, што је, и са становишта њихове измене и допуне, оперативније и ефикасније. Намера Министарства финансија, као носиоца посла у примени Закона, била је да организује семинаре и друге видове обуке, пре свега за даваоце државне помоћи, али и потенцијалне кориснике. Циљ је приближавање материје која се Законом уређује, а која је потпуно нова и непозната, свим потенцијалним учесницима. На овај начин, усвајањем Закона и образовањем Комисије за контролу државне помоћи постављени су темељи изградње система контроле државне помоћи у Србији.

---

<sup>228</sup> Dajkovic, I. 2010. "Comments on the New State Aid Law in Serbia", *European State Aid Law quarterly*, No. 2: 347–360, p. 356.

Европска комисија је сваке године оцењивала достигнућа Србије у процесу изградње система контроле државне помоћи након потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању (Табела 8).

Табела 8. Оцене Европске комисије у процесу изградње система контроле државне помоћи у Србији

2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Напредак у смислу дизајнирања посебне јединице у оквиру Министарства финансија за мониторинг и извештавање о државној помоћи;</li> <li>• Потреба даље изградње ове јединице у смислу већег броја стручног персонала;</li> <li>• Усвојен инвентар за 2003. и 2004. годину;</li> <li>• Не постоји правни оквир за контролу државне помоћи;</li> <li>• Потреба успостављања ех анте контроле нових мера помоћи и усклађивања постојећих са захтевима ССП;</li> <li>• Потреба успостављања независног регулаторног тела.</li> </ul>
2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Мали напредак у области контроле државне помоћи;</li> <li>• Слаб мониторинг;</li> <li>• Недовољни административни капацитети;</li> <li>• Непостојање оперативно независног регулаторног тела које би спроводило ех анте контролу нове помоћи и усклађивање постојеће са захтевима ССП.</li> </ul>
2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Није забележен напредак у области контроле државне помоћи;</li> <li>• Усвојен инвентар за 2006. годину;</li> <li>• Још увек није усвојен закон и формирано регулаторно тело;</li> <li>• Мониторинг је и даље слаб и административни капацитети недовољни.</li> </ul>
2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Забележен напредак у области државне помоћи;</li> <li>• Усвојен Закон који обезбеђује услове за успостављање регулаторног тела;</li> <li>• Усвојен инвентар за 2007. и 2008. годину;</li> <li>• Слаб мониторинг и недовољни административни капацитети.</li> </ul>
2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Забележен напредак у области државне помоћи;</li> <li>• Операционализација активности регулаторног тела основаног у децембру 2009;</li> <li>• Усвојен инвентар за 2009. годину.</li> </ul>
2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Усвојен први свеобухватни Извештај о додељеној државној помоћи.</li> </ul>
2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Забележен напредак у области државне помоћи;</li> <li>• Влада је усвојила листу шема државне помоћи које је потребно ускладити са <i>acquis</i> – ом;</li> <li>• Број нотификоване државне помоћи расте.</li> </ul>

Извор: *Serbia Progress Reports*, [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/)

У својим извештајима о напретку пре приступања, ЕК оцењује постепено напоре држава кандидата у погледу испуњавања критеријума усклађивања законодавства и административних капацитета.<sup>229</sup> У табели 8 дат је хронолошки приказ оцена процеса изградње система контроле државне помоћи у Србији. Анализа извештаја Европске комисије (*Serbia Progress Reports*) упућује на закључак да је

<sup>229</sup> Blauburger, M. 2009. "Compliance with rules of negative integration: European state aid control in the new member states", *Journal of European Public Policy*, Vol. 16: 1030–1046, p. 1036.

кључни проблем током периода изградње система контроле државне помоћи био неефикасан мониторинг условљен недовољним административним капацитетима. Прва позитивна оцена изградње система контроле државне помоћи у Србији забележена 2009. године, када је усвајањем Закона створена основа за формирање и операционализацију активности Комисије за контролу државне помоћи. Законом су Комисији за контролу државне помоћи у делокруг стављени одобравање, надзор, контрола и повраћај државне помоћи. На тај начин, задовољен је и иницијални захтев из ССП, који се односи на формирање оперативног независног тела које би контролисало примену правила о државној помоћи.

#### 4.3. Систематизација правила доделе државне помоћи по категоријама у Републици Србији

Одредбе Закона о контроли државне помоћи су детаљније разрађене у *Уредби о правилима за доделу државне помоћи Републике Србије* (у даљем тексту Уредба), иницијално усвојеној 2010. и измењеној 2011. године. Овом Уредбом ближе се уређују правила за доделу државне помоћи, односно за оцену дозвољености пријављене, односно додељене државне помоћи, и правни поредак Републике Србије усклађује са садржином инструмената тумачења које су у вези са државном помоћи усвојиле институције Европске заједнице.<sup>230</sup> Правила су у великој мери усаглашена и униформна са правилима ЕУ. У наставку ће бити извршена систематизација правила за доделу државне помоћи у Србији на основу Уредбе.

Аналогно решењима у ЕУ, подстиче се додељивање *хоризонталне државне помоћи* на рачун осталих категорија, с обзиром да она у најмањој мери може нарушити конкуренцију.

*Државна помоћ за истраживање, развој и иновације* се може доделити предузећима у свим секторима, уз изузетак предузећа у тешкоћама. Детерминисање и зарачунавање оправданих трошкова и интензитета помоћи као процента оправданих трошкова зависи од сваког појединачног случаја, односно од конкретне врсте државне помоћи за истраживање и развој. Под оправданим трошковима подразумевају се сви трошкови повезани са конкретном активношћу истраживања и развоја (од трошкова персонала, односно запослених, преко трошкова инструмената, опреме, трошкова екстерних консултаната, оперативних трошкова). Интензитет помоћи се одређује као

---

<sup>230</sup> *Уредба о правилима за доделу државне помоћи*, Службени гласник РС, бр. 13/2010, 100/2011

процент оправданих трошкова и прописује за сваку врсту помоћи. Интезитет државне помоћи за конкретне врсте истраживања, развоја и иновација дат је у табели 9.

Табела 9. Интензитет државне помоћи за R&D пројекате

	Мала предузећа	Средња предузећа	Велика предузећа
Фундаментална истраживања	100%	100%	100%
Индустријска истраживања	70%	60%	50%
Индустријска истраживања усмерена на: <ul style="list-style-type: none"> <li>• сарадњу између предузећа (за велика предузећа: прекогранична сарадња или са најмање једним МСП);</li> <li>• сарадњу предузећа са научноистраживачким организацијама;</li> <li>• ширење резултата.</li> </ul>	80%	75%	65%
Експериментални развој	45%	35%	25%
Експериментални развој усмерен на: <ul style="list-style-type: none"> <li>• сарадњу између предузећа (за велика предузећа: прекогранична сарадња или са најмање једним МСП);</li> <li>• сарадњу предузећа са научноистраживачким организацијама.</li> </ul>	60%	50%	40%
Иновација процеса и организације пословања	35%	25%	15%
Унајмљивање висококвалификованог особља	50%	50%	-
Иновативни кластери	70%	60%	50%

Извор: преглед направљен на основу Уредбе о правилима за доделу државне помоћи Републике Србије

Интензитет државне помоћи за истраживање, развој и иновације варира од ситуације до ситуације, али у неким случајевима достиже ниво и до 100% оправданих трошкова. Овај проценат условљен је обимом позитивних ефеката конкретне врсте истраживања. Већи интензитет помоћи намењен је малим предузећима у односу на средња и велика. Ово се може правдати чињеницом да мала предузећа немају снагу значајнијег утицаја на услове конкуренције на тржишту.

Поред наведеног, Уредбом су предвиђени и други видови подршке истраживању, развоју и иновацијама. Предвиђено је додељивање државне помоћи за новооснована иновативна предузећа у износу од највише 1,5 милиона евра, једнократно. Предвиђена је државна помоћ малим и средњим предузећима за саветодавне услуге намењене иновацијама и услуге за подстицање иновација од максимално 200.000 евра у динарској противвредности по кориснику у току било ког трогодишњег периода.

Наредни вид хоризонталне државне помоћи за коју су Уредбом прописана правила додељивања је *државна помоћ за заштиту животне средине*. У табели 10 дат је преглед државне помоћи, као процента оправданих трошкова инвестиција која реализују мала, средња и велика предузећа у циљу унапређења заштите животне средине. Под оправданим трошковима подразумевају се додатни трошкови инвестиција које привредни субјект предузима како би остварио одговарајући циљ који доприноси унапређењу животне средине.

Табела 10. Правила за дистрибуирање државне помоћи за заштиту животне средине по категоријама предузећа (исказано као проценат оправданих трошкова)

Врста државне помоћи за заштиту животне средине	Мала предузећа	Средња предузећа	Велика предузећа
<i>Државна помоћ за достизање виших стандарда од важећих или за повећање нивоа заштите животне средине у одсуству стандарда</i>	80%	70%	60%
<i>Државна помоћ за рано усклађивње са новим стандардима</i>			
- више од три године	25%	20%	15%
- између једне и три године пре њиховог ступања на снагу	20%	15%	10%
<i>Државна помоћ за израду еколошких студија</i>	70%	60%	50%
<i>Државна помоћ за постизање уштеде енергије</i>	80%	70%	60%
<i>Државна помоћ за производњу енергије из обновљивих извора</i>	80%	70%	60%
<i>Државна помоћ за постројења за комбиновану производњу електричне и топлотне енергије (когенерација)</i>	80%	70%	60%
<i>Државна помоћ за управљање отпадом</i>	70%	60%	50%
<i>Државна помоћ за санацију контаминираних локација</i>	100%	100%	100%
<i>Државна помоћ за измештање привредних субјеката</i>	70%	60%	50%

Извор: преглед направљен на основу Уредбе о правилима за доделу државне помоћи Републике Србије

На основу табеле 10 се може закључити да је за различите циљеве и начине заштите животне средине прописан и различит интензитет државне помоћи. Интензитет државне помоћи зависи и од величине предузећа, при чему се највећи интензитет државне помоћи везује за мала предузећа, затим за средња, па велика.

*Државна помоћ за мала и средња предузећа* се не може доделити предузећима у сектору вађења угља, ни привредним субјектима у тешкоћама. С друге стране, може се доделити за пружање саветодавних услуга и за учешће на сајмовима и то до 50% оправданих трошкова.<sup>231</sup> Оправдани трошкови за саветодавне услуге су трошкови које

<sup>231</sup> Уредба о правилима за доделу државне помоћи, Службени гласник РС, бр. 13/2010, 100/2011

пружају спољни консултанти. Оправдани трошкови за учешће на сајмовима и изложбама су трошкови настали изнајмљивањем, постављањем и вођењем штанда за прво учествовање привредног субјекта на одређеном сајму или изложби.

У табели 11 дат је преглед максималног интензитета државне помоћи за запошљавање према конкретним облицима помоћи. Зараде се могу субвенционисати у износу од 50%, односно 75%, док додатни трошкови запошљавања лица са инвалидитетом могу у целости бити покривени државном помоћи.

Табела 11. Максимални интензитет државне помоћи за запошљавање према врстама помоћи

Мера	Интензитет помоћи
Државна помоћ за запошљавање лица која се теже запошљавају	50%
Државна помоћ за запошљавање лица са инвалидитетом	75%
Државна помоћ за додатне трошкове запошљавања лица са инвалидитетом	100%

Извор: преглед направљен на основу Уредбе о правилима за доделу државне помоћи Републике Србије

Наредни вид хоризонталне државне помоћи предвиђен Уредбом је државна помоћ за усавршавање. Прописани интензитет државне помоћи је 25% оправданих трошкова за посебно, односно 60% за опште усавршавање. У табели 12 приказан је и интензитет државне помоћи за усавршавање за одређене специфичне ситуације.

Табела 12. Максимални интензитет државне помоћи за усавршавање

	Посебно усавршавање	Опште усавршавање
Стандардна стопа	25%	60%
Остало:		
• средња предузећа	35%	70%
• мала предузећа	45%	80%
• лица која се теже запошљавају или лица са инвалидитетом	35%	70%

Извор: преглед направљен на основу Уредбе о правилима за доделу државне помоћи Републике Србије

Помоћ за санацију и реструктурирање предузећа у тешкоћама у Србији припада категорији хоризонталне државне помоћи. Овде постоје одступања у односу на праксу Европске уније. Наиме, на нивоу ЕУ је овај облик државне помоћи до 2002. године сврстан у хоризонталну државну помоћ због немогућности њеног везивања и ограничавања на одређене секторе или регионе. Након тога постала је саставни део секторске државне помоћи.<sup>232</sup> Аргумент за ову прекласификацију јесте постојање

<sup>232</sup> European Commission. 2002. *Progress report concerning the reduction and reorientation of State aid*, [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/studies\\_reports/progress\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/progress_report_en.pdf), (приступ: 07.12.2012).

подједнаке, релативно значајне могућности нарушавања конкуренције и код једног и код другог облика државне помоћи.

У Србији државна помоћ привредном субјекту у тешкоћама може да се додели:

- а) за санацију ради одржавања привредног субјекта док се не припреми план реструктурисања или ликвидације или док надлежни органи не донесу одлуку о том плану;
- б) за реструктурисање ради обезбеђивања привредном субјекту обнове дугорочне конкурентности у оквиру плана за реорганизацију и рационализацију.<sup>233</sup>

Поред условљености планом реструктуирања, државна помоћ мора бити једнократна и оправдана озбиљним социјалним и економским тешкоћама. Решење у Србији међутим релативизира у значајној мери принцип једнократности. Наиме, државну помоћ је могуће доделити поново након истека десетогодишњег периода од прве доделе, односно и пре тога уколико привредни субјекат дође у критичну ситуацију услед околности које су ван његове контроле и утицаја, о чему одлучује Комисија за контролу државне помоћи. Према Уредби корисник државне помоћи мора да финансира део трошкова процеса реструктурисања из сопствених средстава или из спољних извора финансирања по тржишним условима, и то: а) мали привредни субјекти у износу од најмање 25%; б) средњи привредни субјекти у износу од најмање 40%; в) велики привредни субјекти у износу од најмање 50%.

*Државна помоћ у области културе* у Србији има равноправан третман са осталим категоријама хоризонталне државне помоћи. Државна помоћ може да се додели у висини до 100% оправданих трошкова који су усмерени само на постизање историјских и културних циљева. На нивоу ЕУ не постоје посебне смернице којима се уређује овај облик државне помоћи.

**Регионална државна помоћ** у Србији, као земљи која има статус региона „А“ према критеријумима ЕУ, пружа најшире могућности коришћења повољности у додели државне помоћи (у погледу дозвољених лимита и интензитета државне помоћи). Регионална државна помоћ може да се додели за: а) почетна улагања и отварање нових радних места повезаних са почетним улагањем - регионална инвестициона државна помоћ; б) новоосноване мале привредне субјекте; в) оперативне трошкове пословања.

Прописани максимални интензитет *регионалне државне помоћи за иницијалне инвестиције* приказан је у табели 13.

---

<sup>233</sup> Уредба о правилима за доделу државне помоћи, Службени гласник РС, бр. 13/2010, 100/2011.

Табела 13. Максимални интензитет регионалне помоћи за почетна улагања

<i>Врста предузећа</i>	<i>Интензитет</i>
Велика предузећа	50%
Средња предузећа	60%
Мала предузећа	70%

Извор: преглед направљен на основу Уредбе о правилима за доделу државне помоћи Републике Србије

Регионална инвестициона државна помоћ може бити додељена за почетна улагања у велике инвестиционе пројекте. „Велики инвестициони пројекат“ је иницијални инвестициони пројекат са оправданим трошковима изнад 50 милиона евра.<sup>234</sup> Уз указивање на чињеницу да у овом сегменту постоје извесна одступања између Србије и ЕУ, упоредни приказ максималног интензитета регионалне помоћи за велике инвестиционе пројекте дат је у табели 14.

Табела 14. Упоредни приказ максималног интензитета регионалне инвестиционе државне помоћи за велике инвестиционе пројекте у ЕУ и Србији

<i>Оправдани трошкови</i>	<i>Интензитет ЕУ</i>	<i>Интензитет Србија</i>
до 50 милиона евра	100%	50%
између 50 и 100 милиона евра	50%	25%
преко 100 милиона евра	34%	17%

Извор: преглед направљен на основу Уредбе о правилима за доделу државне помоћи Републике Србије

Упоредни приказ максималног интензитета регионалне помоћи за новооснована мала предузећа у Србији и ЕУ дат је у табели 15. На нивоу ЕУ, предузећа која припадају „А регионима“ могу примити максимално 3 милиона евра државне помоћи, она која припадају „С регионима“ 2 милиона евра.<sup>235</sup> У Србији је граница 2 милиона евра.

Табела 15. Максимални интензитет регионалне помоћи за новооснована мала предузећа у ЕУ и Србији

	<i>1-3 година</i>	<i>4-5 година</i>
ЕУ:		
„А“ региони	35%	25%
„С“ региони	25%	15%
Србија	40%	30%

Извор: European Commission. 2008. *Vademecum Community Law on State Aid*, p. 37; Уредба о правилима за доделу државне помоћи Републике Србије (2010), стр. 8.

<sup>234</sup> Оправдани трошкови за доделу регионалне инвестиционе државне помоћи су трошкови улагања у: почетна инвестициона улагања (материјална и нематеријална имовина); нова радна места повезана са почетним улагањем.

<sup>235</sup> „А региони“ се дефинишу као региони где је БДП по глави становника мањи од 75% од просека ЕУ. „С региони“ су региони у одређеној земљи чланици ЕУ који имају БДП по глави становника испод 85% или ниво незапослености већи од 115% од националног просека.



Регионална државна помоћ може да се додели и за *покривање оперативних трошкова пословања*, и то само уколико су кумулативно испуњени следећи услови: а) да државна помоћ доприноси равномерном регионалном развоју; б) да је државна помоћ пропорционална тешкоћама које треба да се отклоне; в) да је државна помоћ временски ограничена и да се поступно смањује.

**Секторска државна помоћ** у већој мери нарушава конкуренцију, па су и правила за доделу државне помоћи посебно прописана за поједине секторе и већа су ограничења у додели. У Србији је предвиђена државна помоћ у сектору производње челика, државна помоћ у сектору вађења угља и државна помоћ у сектору саобраћаја.

#### **4.4. Детерминанте одлука Комисије за контролу државне помоћи Републике Србије**

Орган надлежан за имплементацију система контролисања државне помоћи у Србији је Комисија за контролу државне помоћи. Комисија је основана 29. децембра 2009. године и 2010. године је почела са радом. Активности Комисије регулисане су Пословником о раду који, између осталог, наглашава јавност рада Комисије.<sup>236</sup> Комисија има обавезу објављивања аката које доноси у обављању прописаних послова, објављивања годишњег извештаја о додељеној државној помоћи у Републици Србији, објављивања других података и информација које су од значаја за примену прописа у области контроле државне помоћи. Комисија се састоји од пет чланова који су делегирани на предлог: Министарства финансија (председник комисије), Комисије за заштиту конкуренције (заменик председника), Министарства економије и регионалног развоја, Министарства за инфраструктуру и енергетику и Министарства заштите животне средине, рударства и просторног планирања. Сам увид у састав Комисије говори о њеној недовољној независности. Парадокс је да је Комисија за контролу државне помоћи у Србији састављена од чланова оних министарстава чије би активности, између осталог, требало да контролише. У институционалном смислу Комисија је део, односно огранак Министарства финансија. Припремљени предлог годишњег извештаја Комисија доставља Влади на усвајање.<sup>237</sup> С обзиром на напред наведено, може се закључити да је одредба у Закону „оперативно независна у раду“ уведена како би се задовољила форма и захтеви међународних експерата који

<sup>236</sup> *Пословник о раду Комисије за контролу државне помоћи*, <http://www.mfp.gov.rs/UserFiles/File/drzavna%20pomoc/jul/Poslovnik%20o%20radu%20Komisije%20za%20kontrolu%20drzavne%20pomoci.pdf>, (приступ: 21.05.2013).

<sup>237</sup> *Закон о контроли државне помоћи (2009)*, Службени гласник РС, бр. 51, чл. 10.

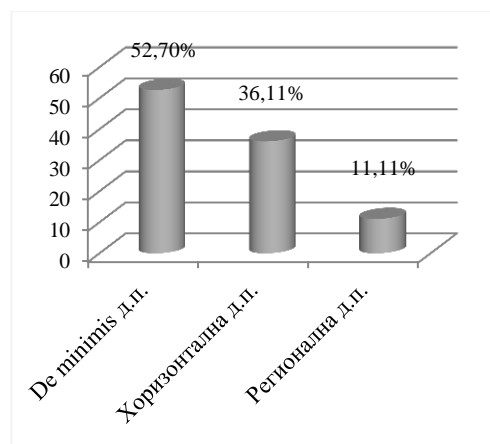
препоручују успостављање независног тела за мониторинг. Очигледно је да у пракси Комисија за контролу државне помоћи не може бити независна.

У 2010. години Комисија је објавила решења по основу 44 пријаве државне помоћи. Од свих приспелих пријава одбачено је свега 8, једна због ненадлежности Комисије и остале због утврђивања да пријављене мере не представљају државну помоћ. Државна помоћ је одобрена по основу 36 пријава. Комисија је спровела и 10 поступка накнадне контроле државне помоћи. Наредне слике илуструју активности Комисије за контролу државне помоћи у 2010. години.

Слика 24. Одбачене пријаве и пријаве на основу којих је дозвољена државна помоћ у 2010. години



Слика 25. Пријаве према категоријама државне помоћи



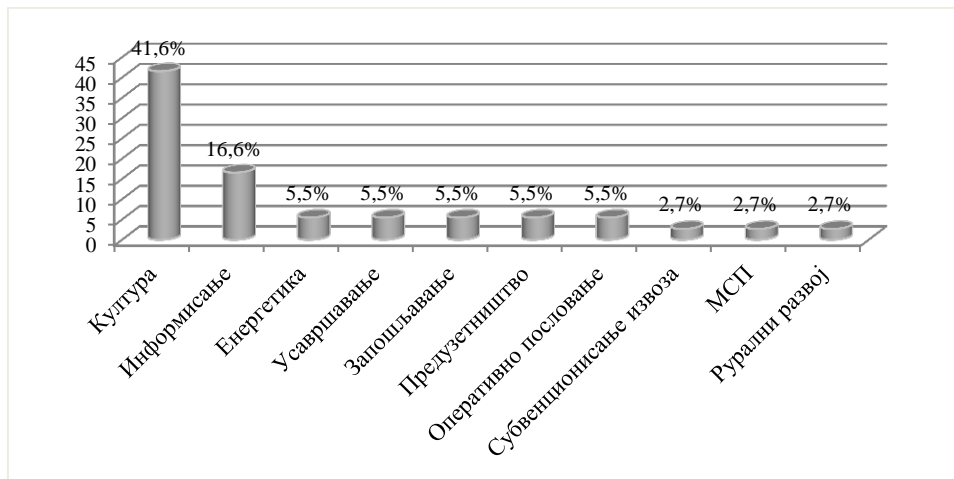
Извор: Преглед направљен на основу базе Комисије за контролу државне помоћи Републике Србије, <http://mfp.gov.rs/>

На слици 24 приказан је однос одбачених пријава и пријава на основу којих је Комисија дозволила државну помоћ. Од укупног броја приспелих пријава Комисија је одбацила свега 18,18%, а на основу 81,81% пријава је одобрила државну помоћ. Од укупно додељене помоћи највећи проценат је окарактерисан као *de minimis* помоћ<sup>238</sup>, 36,11% је хоризонтална, а 11,11% регионална помоћ (Слика 25).

Када су у питању циљеви одобрене помоћи, највећи проценат одобрених пријава се односи на циљеве из области културе и информисања, 41,6% и 16,6%, респективно (Слика 26). Пријаве у којима су као циљеви доделе државне помоћи наведени енергетика, усавршавање, запошљавање и предузетништво учествују са по 5,5% у укупним пријава. У преосталом, малом броју пријава се као циљеви наводе субвенционисање извоза, малих и средњих предузећа и руралног развоја.

<sup>238</sup> Према члану 96 Уредбе о правилима за доделу државне помоћи Републике Србије свака помоћ мања од 200.000 евра означава се као *de minimis*.

Слика 26. Пријаве државне помоћи према циљевима доделе



Извор: Преглед направљен на основу базе Комисије за контролу државне помоћи Републике Србије, <http://mfp.gov.rs/>

Главни закључак до кога је довела анализа активности Комисије за контролу државне помоћи у 2010. години јесте да постоји некомпатибилност између додељене државне помоћи према пријавама објављеним на сајту Министарства финансија и додељене државне помоћи према званичном *Извештају о додељеној државној помоћи у Републици Србији у 2010. години*.<sup>239</sup> Велики део државних средстава није одобрен на основу претходне пријаве помоћи.<sup>240</sup>

Уз уважавање специфичности почетне 2010. године, али и важности наведеног закључка, активности Комисије за контролу државне помоћи у 2011. години анализирани су уз упоредни преглед додељене државне помоћи према пријавама и према званичном *Извештају о додељеној државној помоћи у 2011. години*.<sup>241</sup> Комисија је 2011. године објавила 128 одлука, односно решења. На наредним сликама одлуке су груписане на основу два критеријума: а) врста одлуке Комисије и б) врста одобрене државне помоћи на основу позитивних одлука Комисије.

У 2011. години Комисија је, према објављеним решењима, доносила три врсте одлука: одлуке којима дозвољава државну помоћ, одлуке којима констатује да пријављена мера не представља државну помоћ и одлуке о покретању поступка

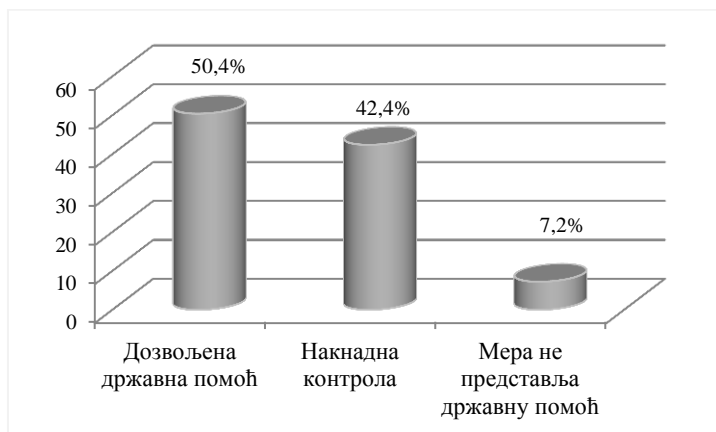
<sup>239</sup> Министарство финансија, Комисија за контролу државне помоћи, *Извештај о додељеној државној помоћи у Републици Србији у 2010. години*, [http://mfp.gov.rs/UserFiles/File/drzavna%20pomoc/izvestaji/Izvestaj%20o%20dodeljenoj%20drzavnoj%20pomoci%20u%20Republici%20Srbiji%20u%202010\\_.pdf](http://mfp.gov.rs/UserFiles/File/drzavna%20pomoc/izvestaji/Izvestaj%20o%20dodeljenoj%20drzavnoj%20pomoci%20u%20Republici%20Srbiji%20u%202010_.pdf), (приступ: 02.03.2013).

<sup>240</sup> Више о овоме видети: Stojanović B., Marinović Matović I., Stanišić T. 2011. „Subvencionisani krediti kao vid državne pomoći“, *Institucionalne promene kao determinanta privrednog razvoja Srbije*, Kragujevac, str. 94.

<sup>241</sup> У овом поглављу је анализа података из званичног извештаја илустративног карактера, извршена у циљу оцене активности Комисије за контролу државне помоћи. Детаљнија анализа врста и обима додељене државне помоћи у Републици Србији предмет је пете главе докторске дисертације.

накнадне контроле државне помоћи. У чак 50,4% случајева Комисија је донела одлуку о одобравању државне помоћи. Поступак накнадне контроле покренула је у 42,4% случајева (што је значајан напредак у односу на 2010. годину) и код свега 9 пријава (7,2%) закључила је да мера не представља државну помоћ (слика 27).

Слика 27. Одлуке Комисије за контролу државне помоћи (2011)



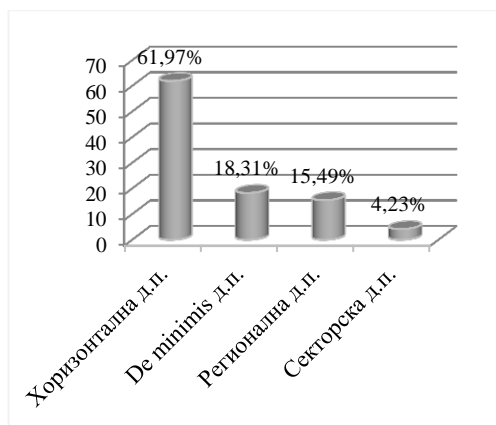
Извор: Преглед направљен на основу базе Комисије за контролу државне помоћи Републике Србије, <http://mfj.gov.rs/>

Може се уочити уздржани став Комисије, будући да ни у 2011. години још увек није донела ниједну негативну одлуку, односно одлуку којом забрањује државну помоћ. Упечатљиво је да (не само у Србији, већ ни у једном извештају националних тела за контролу) није забележено доношење одлука о повраћају незаконито додељене помоћи. Статистика одлука националних тела за мониторинг обично је тешка за интерпретацију због неконзистенте методологије. Отуда су, захваљујући области државне помоћи, предприступни преговори који се односе на конкуренцију међу најконтраверзнијим.<sup>242</sup>

Решења на основу којих је додељена државна помоћ у 2011. години анализирана су према критеријуму категорије државне помоћи (видети слику 28). Највећи проценат додељене државне помоћи квалификован је као хоризонтална државна помоћ (61,97%), затим следе *de minimis* и регионална државна помоћ са 18,31% и 15,49% респективно. Према пријавама, најмање учешће има секторска државна помоћ (4,23% укупно одобрене помоћи).

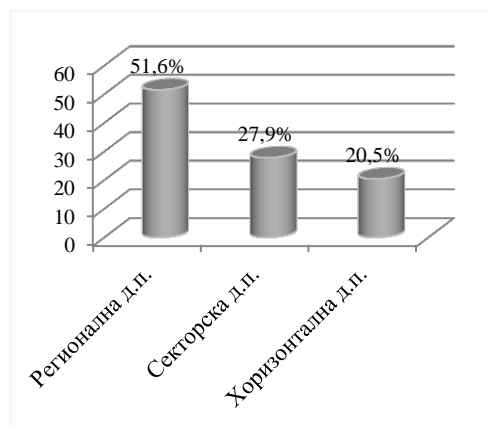
<sup>242</sup> Blauberger, M. 2009. "Compliance with rules of negative integration: European state aid control in the new member states", *Journal of European Public Policy*, Vol. 16: 1030–1046, p. 1036.

Слика 28. Учесће категорија државне помоћи према пријавама (2011)



Извор: Пријаве Комисије, <http://mfp.gov.rs/>

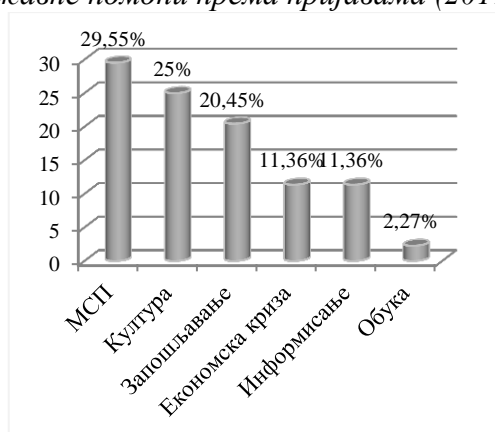
Слика 29. Учесће категорија државне помоћи према Извештају (2011)



Извор: Извештај о додељеној државној помоћи у Републици Србији у 2011. год.

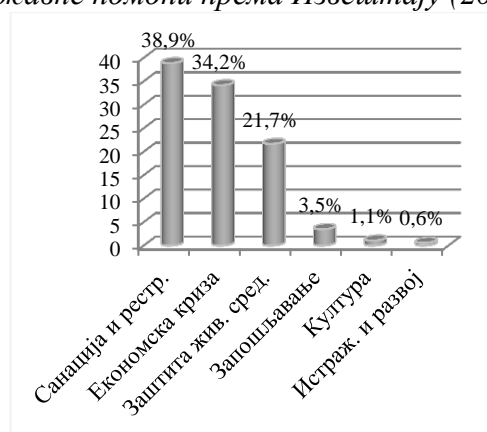
Као што је већ поменуто, посебно занимљив аспект анализе је компарација додељене државне помоћи према пријавама и додељене државне помоћи према званичном *Извештају о додељеној државној помоћи у Србији у 2011. години*. На слици 29 приказано је процентуално учешће сваке од категорија помоћи према званичном извештају. Могу се уочити значајна неслагања. За разлику од пријава, према извештају највеће је учешће регионалне државне помоћи, затим следи секторска, па хоризонтална државна помоћ. Ситуација је слична и код компарирања учешћа појединих категорија хоризонталне државне помоћи према пријавама и према извештају (видети слике 30 и 31).

Слика 30. Учесће врста хоризонталне државне помоћи према пријавама (2011)



Извор: Пријаве Комисије, <http://mfp.gov.rs/>

Слика 31. Учесће врста хоризонталне државне помоћи према Извештају (2011)



Извор: Извештај о додељеној државној помоћи у Републици Србији у 2011. год.

Упоредном анализом решења Комисије и података из званичног извештаја о додељеној државној помоћи долази се до закључка да некомпатибилност података у

2010. години није била последица специфичности прве године рада Комисије за контролу државне помоћи. Наиме, некомпатибилност се уочава и у 2011. години. Велики део државне помоћи није одобрен на основу претходне пријаве. Све то још увек даје простора волунтаризму и неконтролисаном расипању државних средстава.

Разлози за још увек формално, а не суштинско деловање Комисије за контролу државне помоћи су бројни. Међутим, треба нагласити поменути недовољну институционалну независност Комисије. Примера ради, у већини СЕЕ земаља, сада већ чланица ЕУ, регулаторно тело за контролу државне помоћи је формирано као самостално (Летонија, Словачка) или је контрола била у рукама агенција, односно тела за заштиту конкуренције и одвојена од било ког министарства (Чешка, Литванија, Пољска, Румунија). На тај начин се независност система контроле државне помоћи не доводи у питање и сам систем ставља у функцију остварења основног циља, односно заштите конкуренције на тржишту. Насупрот томе, ограничена независност Комисије за контролу државне помоћи у Србији је један од узрока (можда и најважнији узрок) њених ограничених резултата у досадашњем деловању.

#### **4.5. Оцена постигнутих резултата у развоју система контролисања државне помоћи у Републици Србији кроз поређење са резултатима у одабраним земљама у региону**

У циљу оцене постигнутих резултата и донетих решења у области система контроле државне помоћи у Србији извршена је компарација усвојених одлука, смерница и упустава са решењима у одабраним земљама у региону.<sup>243</sup> Претпоставка анализе је да земље у региону које су међу првима на листи потенцијалних кандидата за улазак у Европску унију имају и развијеније системе државне помоћи. Дакле, постоји корелација између степена развијености система државне помоћи и потенцијалног времена за које ће земља испунити све потребне захтеве и прикључити се овој економској интеграцији. Земље у региону своје системе контролисања државне помоћи граде по узору на систем Европске уније. На нивоу ЕУ, поред УФЕУ као базичног документа, различите категорије државне помоћи регулисане су многобројним секундарним прописима.

У Србији је *Закон о контроли државне помоћи*, као база даљег развоја и изградње система контроле, почео да се примењује 2010. године. Рад Комисије за контролу државне помоћи је дефинисан са још свега пар прописа усвојених на самом

---

<sup>243</sup> Анализиране земље у региону су: Хрватска, Црна Гора, Македонија и Босна и Херцеговина (БиХ).

почетку успостављања система контроле државне помоћи. Одредбе Закона су детаљније разрађене у *Уредби о правилима доделе државне помоћи*. Извештаји о додељеној државној помоћи доступни су од 2006. године. Међутим, недостатак подзаконског акта којим се ближе прописује методологија израде годишњег извештаја и рок за достављање података, имплицирао је недовољну ажурност у извештавању и недовољну примену методологије ЕУ у почетним годинама извештавања. Усвајање *Правилника о методологији израде годишњег извештаја о додељеној државној помоћи* 2011. године позитивно се одразило на обухватност последњих извештаја (2010 и 2011), као и на компатибилност извештавања са ЕУ стандардима. Правилником се прописују: методологија израде годишњег извештаја о додељеној државној помоћи, рок у коме даваоци државне помоћи достављају Министарству финансија податке о додељеној државној помоћи и рок у коме Комисија доставља годишњи извештај Влади.<sup>244</sup> Посебном уредбом је регулисан и поступак пријављивања државне помоћи. У табели 16 дат је преглед усвојених прописа којима је уређена област контроле државне помоћи у Србији.

*Табела 16. Стање регулативе државне помоћи у Србији*

<b>Година усвајања</b>	<b>Опис</b>	<b>Документи</b>
<b>2008</b>	Основни захтеви	<i>ССП</i>
<b>2010</b>	Општи услови и поступак контроле	<i>Закон о контроли државне помоћи</i>
<b>2010</b>	Критеријуми доделе и оцена оправданости	<i>Уредба о правилима за доделу државне помоћи</i>
<b>2010</b>	Поступак пријављивања	<i>Уредба о начину и поступку пријављивања државне помоћи</i>
<b>2011</b>	Методологија и рок достављања извештаја	<i>Правилник о методологији израде годишњег извештаја о додељеној државној помоћи</i>
<b>2006-2011</b>	Годишњи извештаји	<i>Извештаји о додељеној државној помоћи</i>

*Извор: Министарство финансија Републике Србије, [www.mfin.gov.rs](http://www.mfin.gov.rs)*

Након тих иницијалних решења није усвојен ниједан пропис који би водио ка заокруживању система контроле, његовој већој транспарентности и усклађивању са праксом ЕУ. Очекивало се, али још увек није решено, усвајање смерница и прописа којима би се, по узору на праксу ЕК, прецизније одредили услови доделе сваке појединачне категорије државне помоћи. Такође, Комисија за контролу државне

<sup>244</sup> *Правилник о методологији израде годишњег извештаја о додељеној државној помоћи*, <http://www.mfp.gov.rs/pages/issue.php?id=7272>, (приступ: 02.02.2013).

помоћи није усвојила ниједан пропис којим би се регулисала додела државне помоћи у периоду светске економске кризе, а која је на нивоу ЕУ била регулисана посебним привременим актима.

Од свих земаља у региону *Хрватска* има најуређенији систем контроле државне помоћи. Потписивањем Споразума о стабилизацији и придруживању најраније од свих анализираних земаља, Хрватска је и прва кренула са испуњавањем његових захтева и развијањем система контроле државне помоћи. Први *Закон о државним потпорама* и *Уредба о државним потпорама* усвојени су 2003. године, чиме су постављени темељи одобравања, праћења и евентуалних повраћаја државне помоћи. Међутим, номинално задовољење одредби ССП доношењем задовољавајућег националног законодавства ипак не значи и задовољавајућу примену тог истог законодавства.<sup>245</sup> Имплементација законских решења у пракси указала је на потребу измене првобитних решења у циљу њиховог усклађивања са прописима ЕУ, тако да је 2005. године усвојен нови Закон који је данас на снази и 2006. године нова *Уредба о државним потпорама*. Садржај обрасца за пријављивање државне помоћи прописан је Правилником. Влада Републике Хрватске је донела велики број појединачних одлука којима су прописана правила за поједине секторе или правила додељивања помоћи за одређене циљеве. У табели 17 дат је преглед постојеће регулативе државне помоћи у Хрватској.

---

<sup>245</sup> Kesner-Škreb M., Pleše I., Mikić M. 2003. „Državne potpore poduzećima u Hrvatskoj 2001. godine“, *Financijska teorija i praksa*, Vol. 27(3): 287-330, Zagreb, str. 325.



Табела 17. Стање регулативе државне помоћи у Хрватској

Година усвајања	Опис	Документи
2001	Основни захтеви	ССП
2003/2005	Општи услови и поступак контроле	Закон о државним потпорама
2006	Оцена усклађености државне помоћи са одредбама Закона	Уредба о државним потпорама
2008	Мапа регионалне помоћи	Одлука о карти регионалних потпора
2009	Објављивање правила у "Народним новинама"	Одлука о објављивању прописа правила о државним потпорама
2009	Генерална блок изузећа	Одлука о објављивању опћих правила о скупним изузећима у подручју државних потпора
2009	Привремене мере у периоду светске економске кризе	Одлука о објављивању правила привременог оквира за мјере државних потпора којима се подупије приступ финансирању у тренутној финансијској и господарској кризи
2006-2013	Одлуке о појединим категоријама	Одлуке Владе Републике Хрватске <sup>246</sup>
2008	Начин утврђивања референтне каматне стопе	Одлука о објављивању правила о утврђивању референтне и дисконтне стопе
2003-2011	Годишњи извештаји	Годишње извјешће о државним потпорама
2012	Садржај обрасца за пријављивање државне помоћи	Правилник о облику и садржају те начину прикупљања података и вођења евиденције државних потпора

Извор: Агенција за заштиту тржишног натјечања, Хрватска, <http://www.aztn.hr/>

Хрватска је још 2008. године израдила мапу регионалне државне помоћи. У циљу ефикасније алокације регионалне државне помоћи, Хрватска је подељена на три просторне целине: 1) Северозападна Хрватска (53,58% просечног БДП по становнику у ЕУ-25 и максимални интензитет регионалне помоћи од 40% вредности инвестиције); 2) Панонска Хрватска (31,54% просечног БДП по становнику у ЕУ-25 и максимални интензитет регионалне помоћи од 50% вредности инвестиције) и 3) Јадранска Хрватска (39,66% просечног БДП по становнику у ЕУ-25 и максимални интензитет регионалне

<sup>246</sup> Појединачним одлукама Владе ближе су одређена правила додељивања државне помоћи за следеће области: сектор бродоградње, бржи развој широкопојасних мрежа, саобраћај, јавне радиодифузијске услуге, државна помоћ у облику гаранција, сектор бродоградње, заштита животне средине, накнада трошкова услед либерализације тржишта електричне енергије, сектор челика, ризични капитал, запошљавање, усавршавање, финансијски трансфери јавним предузећима, регионална помоћ, поштанске услуге, осигурање краткорочних извозних кредита, мала и средња предузећа, накнада за јавне услуге, истраживање и развој и иновације, санација и реструктурирање, де минимис државна помоћ.

помоћи од 40% вредности инвестиције).<sup>247</sup> На овај начин је Хрватска успешно задовољила један од иницијалних захтева из ССП.

Хрватска је једина земља у региону која је имала посебне смернице којима је регулисано додељивање државне помоћи у периоду светске економске кризе, аналогно пракси Европске комисије. У оним подручјима у којима Хрватска још увек нема усвојене одлуке о регулисању државне помоћи, примењују се правила Европске уније. За активности мониторинга надлежна је *Агенција за заштиту тржишног натјечања* (конкуреније), која је независно правно лице које одобрава и контролише додељену државну помоћ, води евиденцију, води инвентар државне помоћи и подноси годишње извештаје.

У *Македонији* је *Закон о државној помоћи* усвојен 2003. године, док је 2006. године усвојен *Закон о изменама и допунама Закона о контроли државне помоћи*. Битна измена у односу на првобитно законско решење односила се на делегирање одговорности мониторинга са *Комисије за државну помоћ* (која је иницијално била састављена од три члана, при чему два предлаже Министарство економије и једног Министарство финансија) на *Комисију за заштиту конкуренције*. Закон из 2006. године важио је до 2010. године када је усвојен *Закон о контроли државне помоћи* који је и данас на снази. Поступак подношења извештаја и поступак оцењивања државне помоћи уређени су посебним правилником. Када су у питању одлуке о појединачним категоријама, до данас су у Македонији усвојене једино посебне одлуке о хоризонталној, вертикалној помоћи и помоћи за спашавање и реструктурирање предузећа у тешкоћама. Преглед усвојених прописа у области контроле државне помоћи у Македонији дат је у табели 18.

---

<sup>247</sup> *Odluka o karti regionalnih potpora*, Narodne novine, broj 42/2008, Republika Hrvatska.

Табела 18. Стање регулативе државне помоћи у Македонији

Година усвајања	Опис	Документи
2001	Основни захтеви	ССП
2003	Општи услови и поступак контроле	Закон о државној помоћи
2006	Општи услови и поступак контроле	Закон о изменама и допунама Закона о државној помоћи
2007	Опис поступка оцењивања и опис елемената годишњег извештаја корисника средстава	Правилник о начину и поступку подношења извештаја о државној помоћи Комисији и за оцењивање државне помоћи
2007	Одлуке о појединим категоријама	Одлуке Министарства економије <sup>248</sup>
2010	Општи услови и поступак контроле	Закон о контроли државне помоћи

Извор: *Commission for Protection of Competition of Republic of Macedonia, www.kzk.gov.mk*

Без обзира на релативно рано усвајање закона, Македонија је, за разлику од Хрватске, у далеко мањој мери развила свој систем контроле државне помоћи. У Македонији нема посебног годишњег извештаја о државној помоћи. Агрегирани подаци о додељеној помоћи објављују се као саставни део *Годишњег извештаја комисије за заштиту конкуренције*. Евидентно је да су правила ЕУ о садржини годишњег извештаја у најмањој мери испоштована у Македонији у односу на анализиране земље.

У Црној Гори је Закон о контроли државне помоћи усвојен 2009. године. Црна Гора је у кратком периоду његове имплементације усвојила низ уредби којима је ближе уређен поступак пријављивања, оцењивања и евиденције државне помоћи. Одлука о појединачним категоријама помоћи још увек нема. Надлежност мониторинга је у рукама *Комисије за контролу државне помоћи*. Први извештај о додељеној државној помоћи је за 2003. и 2004. годину, у другом извештају (за 2005. и 2006) обухваћене су све директне и индиректне субвенције које су исплаћене из буџета Црне Горе, трећи (2007) је базиран на подацима које су обезбедили даваоци државне помоћи. Од 2008. године у извештавању се примењује методологија која је прописана од стране

<sup>248</sup> Посебним одлукама регулисане су следеће категорије државне помоћи: хоризонтална, регионална и помоћ за спасавање и реструктурирање предузећа у потешкоћама.

Европске комисије у области извештавања о државној помоћи. Преглед регулативе у области контроле државне помоћи у Црној Гори приказан је у табели 19.

*Табела 19. Стање регулативе државне помоћи у Црној Гори*

Година усвајања	Опис	Документи
2007	Основни захтеви	ССП
2009	Општи услови и поступак контроле	Закон о контроли државне помоћи
2009	Садржина годишњег извештаја о укупној помоћи	Правилник о садржају годишњег извештаја о додијељеној државној помоћи
2010	Поступак пријављивања	Уредба о начину и поступку подношења пријаве државне помоћи
2010	Евиденција	Уредба о начину вођења евиденције о државној помоћи
2010	Критеријуми доделе	Уредба о ближим критеријумима, условима и начину доделе државне помоћи
2003 - 2011	Годишњи извештаји	Извештаји о додијељеној државној помоћи
2012	Мапа регионалне помоћи	Одлука о мапи регионалних помоћи

Извор: Министарство финансија Републике Црне Горе, <http://www.kkdp.me/>

Поред Хрватске, Црна Гора једина земља у региону која је усвојила мапу регионалне помоћи. Бруто друштвени производ Црне Горе износи 38,67% просека Европске уније, па максимални дозвољени интензитет помоћи за целокупну територију Црне Горе не може бити већи од 50% вредности инвестиције.<sup>249</sup> На тај начин, заокружено је испуњавање обавеза из ССП које се тичу области и политике контроле државне помоћи у Црној Гори.

Босна и Херцеговина је једина од анализираних земаља која није успела да у предвиђеном року одговори захтевима из Споразума о стабилизацији и придруживању (у смислу доношења Закона о државној помоћи и успостављања тела у чијој би надлежности био систем контроле државне помоћи на нивоу земље).<sup>250</sup> Наиме, Босна и Херцеговина је имала обавезу да у року од две године, колико је био на снази Прелазни споразум са БиХ који је ступио на снагу 1. јула 2008. године, донесе поменути закон и успостави независно регулаторно тело. Ту обавезу није испунила. Недостатак законодавног оквира у Босни и Херцеговини све до 2012. године логично је

<sup>249</sup> *Odluka o mapi regionalnih pomoci (Crna Gora)*, [http://www.kkdp.me/fajlovi/komisija/attach\\_fajlovi/lav/glavnestrance/2013/02/pdf/Odluka\\_o\\_mapi\\_regionalnih\\_pomoci.pdf](http://www.kkdp.me/fajlovi/komisija/attach_fajlovi/lav/glavnestrance/2013/02/pdf/Odluka_o_mapi_regionalnih_pomoci.pdf)

<sup>250</sup> Stojanović, B., Stanišić, T. 2011. „Sistem kontrole državne pomoći u Srbiji – ekonomski izazovi i ograničenja“, *Kontrola državne pomoći u Srbiji i Evropskoj uniji*, Tematski zbornik, Pravni fakultet, Beograd, str. 54.

имплицирао и недостатак осталих меродавних прописа који би ближе уређивали ову област. Основе система контроле државне помоћи у БиХ постављене су тек почетком 2012. године усвајањем *Закона о систему државне помоћи*, а затим и одржавањем конститутивне седнице *Вијећа за државну помоћ* крајем 2012. године. За наредни период се планира доношење подзаконских аката за примену и спровођење закона.

Све анализирани земље, осим Босне и Херцеговине, су успеле да у року од две године од тренутка потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању одговоре његовим захтевима, односно донесу Закон о контроли државне помоћи и формирају оперативно регулаторно тело за контролу. Логично је било очекивати да оне земље које су међу првима кренуле у изградњу система контроле државне помоћи кроз потписивање ССП, а онда и усвајање релевантног закона, имају и најразвијеније системе. Међутим, ситуација је другачија. Према развијености система и бројности појединачних уредби којима су регулисана нека конкретна подручја комплексне проблематике контроле државне помоћи међу анализираним земљама у региону издваја се Хрватска. Друга према развијености система, као и према броју усвојених правилника и уредби је Црна Гора, док Србија и Македонија заостају у том погледу. У Босни и Херцеговини још увек нема меродавних подзаконских аката и секундарног законодавства из области контроле државне помоћи. БиХ се налази на самом почетку успостављања система контроле државне помоћи.

#### **4.6. Улога државне помоћи у периоду светске економске кризе у Републици Србији**

Систем контроле државне помоћи на нивоу ЕУ одиграо је значајну улогу у периоду светске економске кризе. У развијеним земљама фокус мера за излазак из кризе био је у санацији и реструктурирању финансијског система и повећавању јавне потрошње. Да би решиле проблем немогућности налажења капитала потребног за санирање губитака финансијских институција и избегле потпуни колапс банкарског система, владе широм света су реаговале, често критикованим, мерама докапитализације, тј. директног укључивања државног капитала у најугроженије институције.<sup>251</sup> У Србији, за разлику од земаља ЕУ, држава није морала да директно интервенише у финансијском сектору, већ да посредством њега олакша приступ реалног сектора изворима финансирања. Недовољна развијеност банкарског сектора,

---

<sup>251</sup> Народна банка Србије. 2008. *Извештај о стању у финансијском систему Републике Србије*, [http://www.nbs.rs/export/sites/default/internet/90/90\\_4/finansijski\\_sistem\\_2008.pdf](http://www.nbs.rs/export/sites/default/internet/90/90_4/finansijski_sistem_2008.pdf), стр. 17, (приступ: 04.04.2013).

пре свега ниска просечна задуженост банака, али и грађана, донекле је умањила директне последице глобалне економске кризе. Међутим, њен негативни утицај индиректно се одразио кроз финансијске проблеме привреде, који утичу на пословање целокупног банкарског сектора Србије.<sup>252</sup> Земље Европске уније су привремене мере уводиле како би помогле и реалном и финансијском сектору. У Србији су и мере Народне Банке Србије (НБС) и мере Владе биле усмерене превасходно на олакшавање приступа финансирању и ублажавање негативних рецесионих ефеката на реални сектор привреде. При томе је кључни услов за пружање подршке предузећима која трпе последице светске економске кризе био да послодавци не смањују број запослених и очувају радна места и да се по могућности стимулише ново запошљавање. Мере које су предузимане у Србији, и које су по свим обележјима имале карактер државне помоћи, нису биле под мониторингом Комисије за контролу државне помоћи. При томе се оваква ситуација у 2009. години може сматрати оправданом, будући да је то година оснивања Комисије и да је она тек у 2010. години почела са операционализацијом својих активности. Међутим, та чињеница је карактеристична и за 2010. и 2011. годину. Дакле, национални систем контролисања државне помоћи остао је без улоге у периоду светске економске кризе. Улога саме државне помоћи, међутим, није била занемарљива.

#### **4.6.1. Обим и ефекти антикризних мера у финансијском сектору**

Имајући у виду значај који наступање светске економске кризе има у погледу очувања стабилности економског система, НБС је у почетним фазама кризе припремила пакет мера како би се ублажили ефекти којима је погођен финансијски сектор Србије.

НБС је 2009. године донела *Одлуку о привременим мерама за очување финансијске стабилности у Републици Србији*.<sup>253</sup> Овом одлуком су, у циљу спречавања и ублажавања поремећаја на финансијском тржишту, ублажени критеријуми прописани *Одлуком о класификацији билансне активе и ванбилансних ставки банке*. Уведено је рачунање доцње у наплати (код потраживања пуштених у течај пре 30. септембра 2008. године) према накнадно уговореном датуму доспећа уз задовољење одређених услова. Омогућено је да се потраживања од физичких лица, за која је

<sup>252</sup> Marinović-Matović, I., Matić, B. 2010. „Bankarski sektor u 2010: Ključni problemi i dalji pravci razvoja u funkciji izlaska iz krize“, *Institucionalne promene kao determinanta privrednog razvoja Srbije*, Ekonomski fakultet, Kragujevac, str. 388.

<sup>253</sup> *Одлука о привременим мерама за очување финансијске стабилности у Републици Србији*, Службени гласник РС, бр. 116/2008, 12/2009, 43/2009.

предвиђено да се класификују у најлошије категорије (В и Г) уз испуњавање одређених услова класификују и у повољније категорије. Укинута је обавеза формирања резерви за опште банкарске ризике који могу настати као последица наглог раста билансне активе и ванбилансних ставки за 2008. и 2009. годину.<sup>254</sup> Одлука је важила до 10. јуна 2009. године.<sup>255</sup>

Наредна мера Народне банке Србије била је интензивирање дневне контроле ликвидности, депозита и девизних резерви банака. НБС је одлучила да појача надзор финансијског сектора, јер се недостатак релевантне контроле банкарског система у свету показао као један од главних узрочника глобалне кризе. У циљу бољег праћења ризика банкарског сектора, НБС је увела нови контролни оквир који омогућава редовно прикупљање података о ненаплативим потраживањима. Поред контролног оквира, унапређени су прикупљање и размена информација о финансијским условима централа банака које послују у земљи. Појачана је и контрола финансијских рачуна на дневној бази.

Привременим мерама НБС је укинута обрачунавање обавезне резерве на средства узета у иностранству, и то ретроактивно од 1. октобра 2008. године, за: кредите банака из иностранства (стопа обавезне резерве до доношења ове одлуке износила је 45%); субординирани капитал из иностранства (стопа обавезне резерве износила је 20%); задуживање компанија за финансијски лизинг (стопа обавезне резерве износила је 20%); повећање инообавеза.

Промењена је структура полагања девизне обавезне резерве: уместо дотадашњих 90% у девизама и 10% у динарима, на 80% у девизама и 20% у динарима. НБС је наложила банкама да промене структуру обавезних девизних резерви које држе на рачуну код НБС. Пошто је НБС сматрала да је велики износ неупосленог капитала неопходан да би се гарантовала стабилност финансијског система, налагала је банкама да 45% девиза из иностранства оставе по страни.

Смањена је затезна каматна стопа на износ разлике између обрачунатог износа и оствареног просечног дневног стања издвојене динарске, односно девизне обавезне резерве банке у обрачунском периоду: за динаре са 31,75% на 23,63%; за девизе са 31,75% на тромесечни Еурибор увећан за 10%.

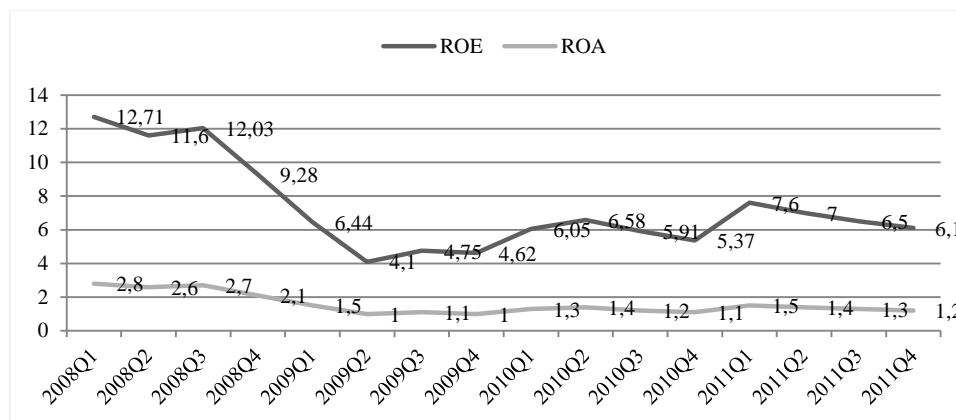
---

<sup>254</sup> Народна банка Србије, „Извештај за IV квартал 2008. године“, [http://www.nbs.rs/export/sites/default/internet/55/55\\_4/kvartalni\\_izvestaj\\_IV\\_08.pdf](http://www.nbs.rs/export/sites/default/internet/55/55_4/kvartalni_izvestaj_IV_08.pdf), стр. 16, (приступ: 03.03.2013).

<sup>255</sup> Одлука о престанку важења Одлуке о привременим мерама за очување стабилности банкарског система у Републици Србији, Службени гласник РС, бр. 44/2009.

На наредним сликама анализиран је сет индикатора у циљу оцене ефеката светске економске кризе на финансијски, односно банкарски сектор у Србији, као и у циљу оцене успешности примењених антикризних мера. На слици 32 приказано је кретање показатеља успешности банака у Србији у периоду 2008 – 2011. година.

Слика 32. Показатељи успешности пословања банака у Србији (ROE\* и ROA\*\*) за период 2008 – 2011. година\*\*\*



Извор: Народна Банка Србије, <http://www.nbs.rs/>

\* Return on equity - Добитак пре опорезивања/просечан укупан капитал.

\*\* Return on asset - Добитак пре опорезивања/просечна укупна актива.

\*\*\* Из обрачуна у Q4 2011. године искључен губитак Агробанке.

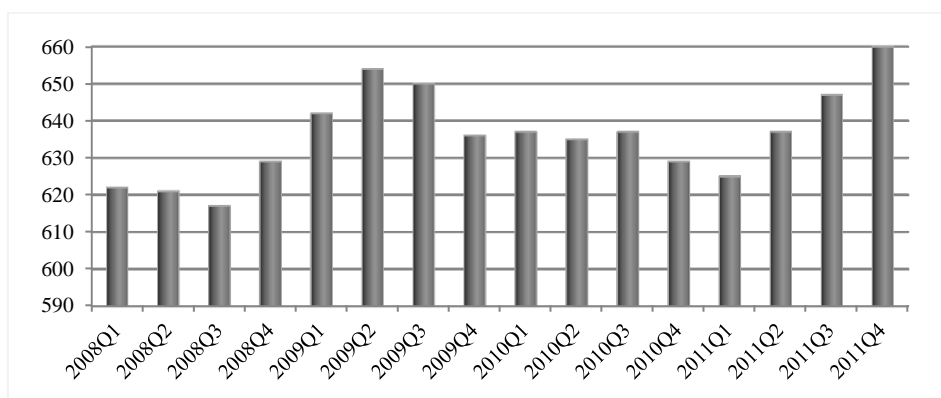
Вредности кључних показатеља успешности пословања банкарског сектора континуирано су опадале почев од првог квартала 2008. године до другог квартала 2009. године. Принос на капитал (ROE) у посматраном периоду бележи најнижи износ од 4,1% у другом кварталу 2009. године. Најнижа вредност приноса на активу (ROA) од 1% забележена је у другом, односно четвртном кварталу исте године. Дакле, негативни ефекти светске економске кризе у смислу утицаја на успешност пословања банкарског сектора у Србији били су најизраженији у 2009. години. Након тога следи лагани, али благ опоравак. Све до последњег квартала 2011. године принос на активу и принос на капитал нису достигли ни половину вредности из 2008. године. Мере НБС свакако да су имале ефеката у спречавању дубљих и драстичнијих негативних ефеката кризе на банкарски сектор. Међутим, криза је ипак оставила одређене последице на успешност пословања овог сектора.

Значајно је испитати како су се криза и предузете антикризне мере одразиле на концентрацију, односно конкуренцију на банкарском тржишту у Србији. Мере Народне банке Србије нису биле селективног карактера, већ усмерене на очување финансијске стабилности целокупног банкарског сектора. Отуда се није очекивао негативан утицај на конкуренцију на овом сегменту финансијског тржишта. На слици



33 приказана је вредност Хиршман – Херфиндаловог индекса концентрације банкарског сектора за период 2008 – 2011. година.

Слика 33. Концентрација банкарског сектора у Србији – ННІ\* (2008 – 2011)



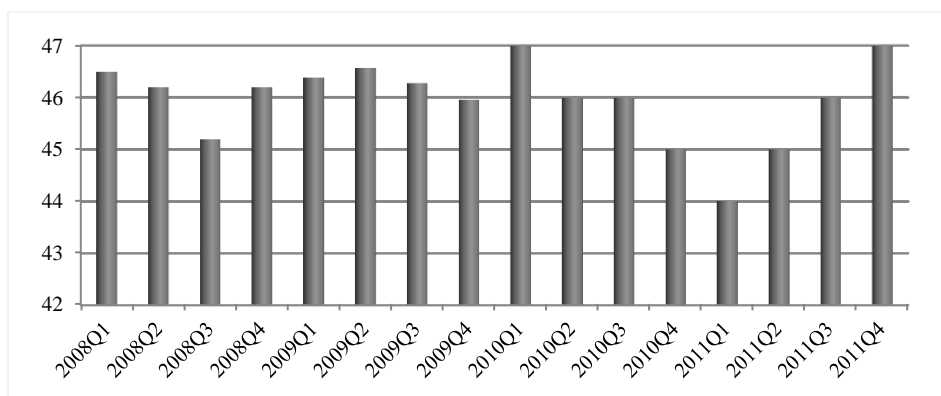
Извор: Народна Банка Србије, <http://www.nbs.rs/>

\* Хиршман – Херфиндал индекс концентрације – сума квадрираних учешћа појединачних банака у укупној активи банкарског сектора.

ННІ индекс концентрације најниже вредности бележи у 2008. години. У посматраном периоду су највише вредности ННІ забележене у другом кварталу 2009, односно четвртм кварталу 2011. године. Иако је након 2008. године дошло до благог пораста концентрисаности, вредност ННІ ни у једном тренутку у посматраном периоду није била изнад нивоа од 1000, који би означио постојање тек умереног нивоа концентрације.

На слици 34 је приказано кретање суме процентуалног учешћа првих пет банака у укупној активи банкарског сектора у Србији. Ни према овом показатељу се не може закључивати о значајнијем порасту концентрације банкарског сектора. Чак је и најнижи ниво рачица концентрације (CR5) у посматраном периоду забележен у првом кварталу 2011. године.

Слика 34. Концентрација банкарског сектора у Србији – CR5\* (2008 – 2011)



Извор: Народна Банка Србије, <http://www.nbs.rs/>

\* Процентуално учешће првих пет банака у укупној активи банкарског сектора.

Банкарски сектор Србије је у значајној мери фрагментисан имајући у виду велики број банака са малим учешћима у најзначајнијим категоријама пословања попут активе, кредита, депозита и прихода.<sup>256</sup> Светска економска криза није умањила валидност ове чињенице.

Посебан аспект анализе јесте сагледавање промена у групацији десет највећих банака у периоду светске економске кризе. У табели 20 приказане су водеће банке у Србији према критеријуму укупне активе у четвртом кварталу 2009, односно 2011. године.

Табела 20. Највећих десет банака у Србији према критеријуму укупне активе

Највећих 10 банака у Србији (2009Q4)			Највећих 10 банака у Србији (2011Q4)			Еволуција ранга	Промена у % учешћу
Институција	Укупна билансна актива		Институција	Укупна билансна актива			
	млрд. РСД	%		млрд. РСД	%		
Banca Intesa	307,9	14,3	Banca Intesa	392,3	14,8	=	+0,5%
Комерцијална банка	205,3	9,5	Комерцијална банка	275,5	10,4	=	+0,9%
Raiffeisen банка	193,5	9	Unicredit bank	198,6	7,5	↑	-1,5%
Eurobank EFG	146,8	6,8	Raiffeisen банка	194,1	7,3	↓	+0,5%
Нуро Alpe-Adria-bank	139,1	6,4	Societe Generale банка	189,3	7,1	↑	+0,7%
Unicredit bank	135,8	6,3	Eurobank EFG	160,5	6,1	↓	-0,2%
АИК банка	109,4	5,1	Нуро Alpe-Adria-bank	146,7	5,5	↓	+0,4%
Societe Generale банка	99,7	4,6	АИК банка	143,2	5,4	↓	+0,8%
Војвођанска банка	87,1	4	Војвођанска банка	92,5	3,5	=	-0,5%
Alpha bank	73,6	3,4	Alpha bank	85,2	3,2	=	-0,2%

Извор: Народна Банка Србије, <http://www.nbs.rs/>

До значајних промена није дошло. Две водеће банке према критеријуму укупне активе су и у 2009. и у 2011. години *Banca Intesa* и Комерцијална банка. *Banca Intesa* представља највећу банку у банкарском систему Србије, са укупном активом од 307,9, односно 392,3 млрд РСД и учешћем од 14,3%, односно 14,8% у укупној активи банкарског сектора у 2009. и 2011. години, респективно. За њом следи Комерцијална банка са 205,3, односно 275,5 млрд РСД активе и учешћем од 9,5%, у 2009. и 10,4% у 2011. години. До мањих промена у редоследу највећих десет банака у посматраном периоду је ипак дошло. Позитивне промене забележене су код *Unicredit bank*, која је са шестог места дошла на треће и код *Societe Generale* банке, која је са осмог дошла на пето место. Опадање у рангу забележено је код *Raiffeisen* банке (са трећег на четврто место), *Eurobank EFG* (са четвртог на шесто место), *Нуро Alpe-Adria-bank* (са петог на седмо место) и АИК банке (са седмог на осмо место).

<sup>256</sup> Народна банка Србије, *Извештај за IV квартал 2011. године*, [http://www.nbs.rs/internet/55/55\\_4/kvartalni\\_izvestaj\\_IV\\_11.pdf](http://www.nbs.rs/internet/55/55_4/kvartalni_izvestaj_IV_11.pdf), (приступ: 03.03.2013).

#### **4.6.2. Обим и ефекти антикризних мера у реалном сектору**

Поред активности НБС, и Влада Републике Србије је донела сет мера за ублажавање ефеката светске економске кризе. С обзиром на врсту инструмената које је Влада примењивала и на њихову директну повезаност са приходном, односно расходном страном државног буџета, ове мере представљале су класичан облик државне помоћи.

Једна од првих мера Владе било је повећање државне гаранције са 3.000 на 50.000 евра по штедном улогу. Одлука о повећању износа осигураног депозита, донета на предлог Европске комисије, усмерена је на повећање ликвидности банкарског сектора, смањење ризика и трошкова пословања у финансијском сектору.

Влада се одлучила на флексибилнији приступ у одређеним сегментима опорезивања. Привремено је укинут порез на приход од девизне штедње од 1. јануара 2009. године.<sup>257</sup> Порез на девизну штедњу је пре привременог укидања износио 20%. Намера је била да се почетком 2010. године порез опет обрачунава по стопи од 10%. Од 2012. године важећа стопа пореза на приход од девизне штедње је 15%. Привремено је укинут порез на капиталну добит и порез на пренос апсолутних права код ХОВ. Донета је одлука да се поменути порези не обрачунавају до краја 2012. године, са циљем да се подстакне трговање акцијама на берзи. Порез на капиталну добит се плаћа на разлику између куповне и продајне цене акција и износио је 20%, док се порез на пренос апсолутних права од 0,35% плаћа код продаје акција.

У циљу подстицања привредне активности и запошљавања предвиђено је повећање јавних инвестиција, пре свега за инфраструктуру од националног значаја. Предвиђени су, такође, реструктурирање и приватизација преосталих великих друштвених предузећа која имају економску перспективу и реструктурирање републичких и локалних јавних предузећа и њихова припрема за делимичну или потпуну приватизацију. Субвенционисање станоградње, кредитирање извоза и подстицање страних директних инвестиција истакнути су као важне мере за одржавање производње и запослености.

Један од одговора на кризу било је и субвенционисање камата за кредите намењене привреди и субвенционисање камата за потрошачке кредите становништва за куповину домаћих роба. Предвиђена је партиципација Фонда за развој Републике Србије у инвестиционим кредитима, у циљу подстицања кредитне активности банака и

---

<sup>257</sup> Закон о привременом изузимању од опорезивања пореза на доходак грађана одређених врста прихода, Службени гласник РС бр. 5/2009.

ублажавање рецесионих тенденција у привреди кроз подстицање производње и домаће тражње.

Програми мера Владе за ублажавање негативних последица светске економске кризе сукцесивно су усвајани 2009, 2010. и 2011. године. Влада се у операционализацији програма руководила одговарајућим уредбама којима су ближе прописивани услови и начин коришћења субвенционисаних кредита у свакој години.<sup>258</sup>

Реч је о следећим уредбама:

- *Уредба о условима за субвенционисање каматних стопа за кредите за одржавање ликвидности и финансирање трајних обртних средстава;*
- *Уредба о условима коришћења суфинансираних кредита за инвестиције;*
- *Уредба о условима и критеријумима за субвенционисање каматне стопе за потрошачке кредите, односно финансијски лизинг за набавку одређених трајних потрошних добара.*

Почетком 2009. године Влада је усвојила програм подршке привреди којим субвенционише: кредите за ликвидност у износу од 40 милијарди динара, кредите за инвестиције уз учешће Фонда за развој и државне гаранције у износу од 17 милијарди динара и потрошачке кредите у износу од 20 милијарди динара. Влада је средином септембра 2009. усвојила Програм субвенционисања стамбених кредита за новоградњу са максималним износом од 100.000 евра и максималним роком отплате од 30 година. Предвиђено је да грађани учествују у овим кредитима са 5%, да држава обезбеди бескаматни кредит за учешће од 20%, а да банке кредитирају преосталих 75%. Предвиђено је да отплата кредита буде бескаматна у прве три године и у последњих пет година, јер Влада субвенционише камату у пуном износу. Влада је обезбедила 750 милиона динара до краја 2009. године за кредитирање учешћа и субвенционисање камате за стамбене кредите.<sup>259</sup>

У 2010. години за субвенцију камата кредита за ликвидност држава је обезбедила 2 милијарде динара, како би банке привреди пласирале око 50 милијарди динара краткорочних кредита за ликвидност (динарских или девизних). Када су у питању кредити за инвестиције, за субвенцију камата је планирано 535 милиона динара, како би банке привреди пласирале више од 15 милијарди динара. Кредити за инвестиције могу бити без или са гаранцијом Фонда за развој Републике Србије. За

<sup>258</sup> Опширније о условима одобравања субвенционисаних кредита и уредбама: Службени гласник РС бр. 09/2009, Службени гласник РС бр. 107/2009.

<sup>259</sup> Вошњак, М. 2011. *Globalna finansijska i ekonomska kriza i njen uticaj na privredu Srbiju*, Ministarstvo finansija Republike Srbije, str. 57.

субвенционисање камате на потрошачке кредите планирано је да држава издвоји 1 милијарду динара како би банке пласирале грађанима око 25 милијарди динара. Предмет кредитирања и финансијског лизинга је куповина одређених домаћих производа (аутомобили и трактори, пољопривредна механизација, намештај и подне облоге, грађевински материјал, кућни апарати, камиони и грађевинске машине). Каматна стопа од 4,5% и рок отплате од 5 до 7 година важили су за кредите за куповину крагујевачког Пунта, трактора, камиона и грађевинских машина, док су за остале производе важили каматна стопа од 6% и рок отплате од 5 година. За наставак Програма субвенционисаних кредита за новоизграђене станове у 2010. години издвојено је 2 милијарде динара.<sup>260</sup>

Програм подстицања привреде и запошљавања у 2011. години Влада је донела у јануару 2011. године.<sup>261</sup> За реализацију овог програма је издвојено 7 милијарди динара из буџета Републике Србије за 2011. годину. За субвенционисање камата на кредите за ликвидност и трајна обртна средства намењено је 1,4 милијарде динара. За подстицање инвестиција из буџета Републике Србије за 2011. годину је одвојено 700 милиона динара.

Евидентно је да су програмом из 2011. године предвиђени мањи износи помоћи у односу на претходне године. Међутим, програм субвенционисаног кредитирања привреде настављен је и у 2012. години, али не под назнаком „за ублажавање негативних ефеката економске кризе“. Ова чињеница говори о томе да мере државе, за разлику од земаља ЕУ, нису биле привременог карактера. У табели 21 представљени су резултати програма Владе у трогодишњем периоду мерени износом одобрених кредита по врстама.

---

<sup>260</sup> Влада Републике Србије, *Пакет мера за ублажавање негативних ефеката светске економске кризе у Србији за 2010. годину*, <http://www.kombeg.org.rs/>, (приступ: 15.05.2013).

<sup>261</sup> Влада Републике Србије, *Програм мера за ублажавање негативних ефеката светске економске кризе у Србији за 2011. годину*, <http://www.kombeg.org.rs/>, (приступ: 15.05.2013).

Табела 21. Резултати Програма мера Владе за ублажавање негативних ефеката кризе 2009-2011, у млрд динара

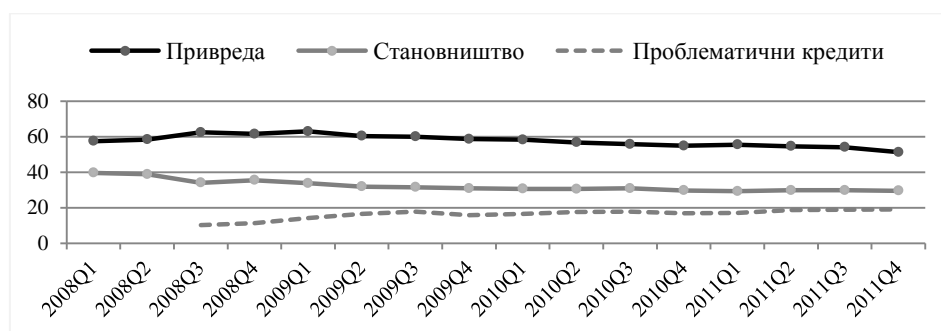
Врста кредита	2009	2010	2011
Кредити за ликвидност	88,7	124,6	74,1
Кредити за инвестиције	0,2	24,2	16,8
Потрошачки кредити	15,9	9,2	3,0
Динарски готовински кредити	-	27,1	-
Укупно	104,8	185,1	93,9
Субвенционисани стамбени кредити	2,1	8,4	6,2
Субвенционисани кредити за војску	-	0,9	1,2
Субвенционисани кредити за пољопривреду	-	8,1	6,4
Укупно	106,9	198,3	107,7

Извор: Министарство регионалног развоја и локалне самоуправе, <http://www.mrrls.gov.rs/>

У оквиру Програма Владе, у 2009. години одобрено је 104,8 милијарди динара ових кредита, у 2010. години 185,1 млрд динара, а у 2011. години 93,9 млрд динара. У укупној структури кредита најзаступљенији су били кредити за ликвидност, затим кредити за инвестиције, па потрошачки кредити. Најинтензивније коришћење субвенционисаних кредита забележено је у 2010. години. Већ у 2011. години укупан износ свих врста кредита опао је на око половину износа из 2010. године. Једино је код потрошачких кредита највећи износ забележен у 2009. години и континуирано се смањивао у наредним годинама.

У циљу оцене утицаја субвенционисаних кредита на кретање учешћа укупних кредита привреди и становништву, на слици 35 је приказано учешће појединих врста кредита у укупној структури у периоду 2008 – 2011. година. Кретање кредита привреди је индикатор који истовремено говори о стању у банкарском, али и реалном сектору. Опадање тражње за кредитима од стране реалног сектора може бити проузроковано опадањем производних активности и смањењем потреба за финансирањем.

Слика 35. Кретање учешћа кредита привреди, кредита становништву и проблематичних кредита (NPL\*) у укупној структури

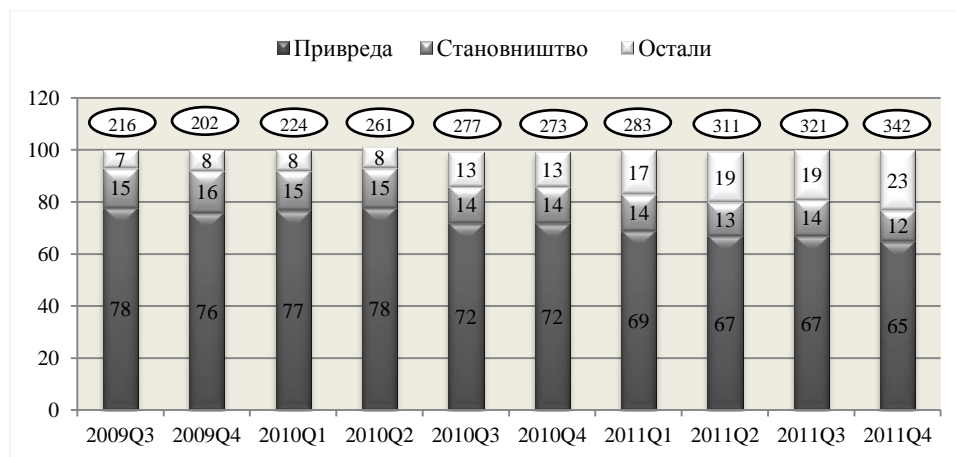


Извор: Народна Банка Србије, <http://www.nbs.rs/>

\*Проблематични кредити (non performing loans - NPL) се прате на бруто основи почев од 30.09.2008.

Без обзира на предузете мере и програме Владе у виду субвенционисаних кредита, учешће како кредита привреди, тако и кредита становништву показује тенденцију благог опадања у посматраном периоду. Обрнута тенденција се уочава код проблематичних кредита.<sup>262</sup> Учешће проблематичних кредита је готово дупло веће у четвртом кварталу 2011. године у односу на трећи квартал 2008. године. На наредној слици приказана је структура, као и апсолутни износ проблематичних кредита.

Слика 36. Структура и износ проблематичних кредита



Извор: Народна Банка Србије, <http://www.nbs.rs/>

○ - Износ проблематичних кредита у милијардама динара.

Може се уочити да кредити привреди представљају најзначајнији део укупних проблематичних кредита. Учешће проблематичних кредита привреди и становништву се смањује током посматраног периода. Међутим, овде се мора уважити чињеница да се током посматраног периода повећавао апсолутни износ проблематичних кредита.

Програми мера Владе Републике Србије за ублажавање негативних ефеката светске економске кризе у периоду 2009 - 2011. година показали су одређене резултате у борби против рецесије. Реализација Програма ублажила је последице кризе на пад производње и запослености и обезбедила повећање ликвидности, повећање тражње за одређеним трајним потрошним добрима произведеним у земљи.<sup>263</sup> У циљу оцене

<sup>262</sup> У складу са међународно прихваћеном дефиницијом, под проблематичним кредитима подразумева се стање укупног преосталог дуга сваког појединачног кредита (укључујући и износ доцње): а) по основу кога дужник касни са отплатом главнице или камате 90 и више дана од иницијалног рока доспећа; б) по коме је камата у висини тромесечног износа (и виша) приписана дугу, капитализована, рефинансирана или је одложено њено плаћање; или в) по основу ког дужник касни мање од 90 дана али је банка проценила да је способност дужника да отплати дуг погоршана и да је отплата дуга у пуном износу доведена у питање.

<sup>263</sup> Министарство регионалног развоја и локалне самоуправе, *Извештај о развоју Србије у 2011. години*, <http://www.mrrls.gov.rs/>, (приступ: 06.04.2013).

делотворности мера у табели 22 дат је преглед основних економских индикатора за период 2007 – 2011. година.

Табела 22. Основни економски индикатори у Србији (2007 – 2011)

	2007	2008	2009	2010	2011
<b>БДП, у млрд РСД</b>	2276	2661	2720	2881	3208
<b>БДП, стопа реалног раста, у %</b>	5,4	3,8	-3,5	1,0	1,6
<b>Запосленост (годишњи просек, у хиљ.)</b>	2002	1999	1889	1796	1746
<i>Ланчани индекси одабраних индикатора (претходна година = 100)</i>					
<b>Финална потрошња</b>	120	120	104,7	106,2	110
<b>Инвестиције</b>	133,8	114,5	80,6	100,4	109,9
<b>Извоз</b>	113	119,8	95,8	129,4	113,1
<b>Увоз</b>	127,1	120,5	82,5	119,4	111,2
<b>Номиналне просечне нето зараде</b>	127,9	118,0	108,8	107,6	111,2
<b>Реалне просечне нето зараде</b>	119,5	103,9	100,2	100,7	100,2
<b>Потрошачке цене</b>	106,5	111,7	108,4	106,5	111
<b>Индустријска производња</b>	104,1	101,4	87,4	102,5	102,1
<b>Пољопривредна производња</b>	92	108,5	101	101,1	100,9

Извор: Завод за статистику Републике Србије, <http://webrzs.stat.gov.rs>

Примењене антикризне мере имале су одређено позитивно дејство на кретање основних економских индикатора. Међутим, остварени резултати су испод очекиваних. Према пројекцијама Министарства финансија од новембра 2009. године, очекивани бруто друштвени производ за 2010. годину износио је 3417,2 млрд динара, односно 3731,6 млрд динара за 2011. годину. Очекивана стопа раста БДП за 2010. годину износила је 1,5%, а за 2011. годину 3%.<sup>264</sup> Пројекције су се показале нереалним. Забележен је нижи апсолутни ниво БДП, док је остварена стопа реалног раста у 2011. години износила тек 1,6%. Један од примарних циљева приликом усвајања привремених мера Владе било је очување запослености. Међутим, број запослених од 2007. године континуирано опада. Индекси скоро свих индикатора презентованих у табели 23 бележе најниже вредности у 2009. години. Инвестиције, извоз, увоз и индустријска производња бележе смањење 2009. у односу на 2008. годину. Након тога долази до благог опоравка, али повећање посматраних економских индикатора у 2010. и 2011. години није у равни са оним из периода пре кризе.

<sup>264</sup> Влада Републике Србије, *Ревидирани меморандум о буџету и економској и фискалној политици за 2010. годину са пројекцијама за 2011. и 2012. годину*, <http://www.mfp.gov.rs/pages/article.php?id=7080>, стр. 12, (приступ: 10.04.2013).



Посматрано у целини, антикризне мере и НБС и Владе Републике Србије биле су усмерене на поспешивање кредитне активности и повећање доступности кредита привреди и становништву. С обзиром на чињеницу да је тржиште капитала у Србији недовољно развијено, што се посебно односи на тржиште дужничких хартија од вредности, предузећа своје изворе финансирања базирају превасходно на кредитима пословних банака. Отуда је главну опасност у периоду светске економске кризе представљало повећање неприступачности кредита због повећаног системског ризика и отежаног задуживања банака у иностранству услед опште несташице капитала. Последице преливања кризе са финансијског на реални сектор Србије огледале су се у недоступности финансијских средстава, повећаном одливу капитала из привреде и изостанку прекопотребних страних инвестиција. Антикризне мере биле су усмерене ка спречавању опадања производње услед недостатка финансијских средстава, и последично, значајнијег успоравања економског раста. Данас се већ може говорити о солидној делотворности мера. У трогодишњем периоду одобрен је значајан износ субвенционисаних кредита. Укупни кредити привреди и становништву имали су тенденцију благог пада у периоду светске економске кризе. Иако су ефекти антикризних мера били испод очекиваних оптимистичких пројекција, кретање основних економских индикатора говори о постепеном економском опоравку након 2009. године.

#### **4.7. Препоруке за даљи развој система контролисања државне помоћи у Републици Србији**

Иницијалне обавезе Србије у погледу имплементације система контролисања државне помоћи, дефинисане Споразумом о стабилизацији и придруживању, су испуњене. Даљи напори и активности у области државне помоћи морају подразумевати усаглашавање прописа са постојећим прописима Европске уније и доношење подзаконских аката којим ће бити разрађене појединачне одредбе Закона. Неопходно је јачање административних капацитета и имплементирање контроле на нивоу државе која ће одражавати принципе и бити компатибилна са преовлађујућим међународним правилима о државној помоћи.

Систем државне помоћи Србије треба да буде флексибилан. Пред Србију се постављају посебни изазови у потрази за избалансираним приступом који ће функционисати у складу са наслеђем и који ће бити ефективно координисан са

краткорочним и дугорочним захтевима економског развоја земље.<sup>265</sup> С друге стране, систем контролисања државне помоћи у Србији требало би да прати логику утемељеног европског, као и система у земљама „добре праксе“.

Изградња и ефикасно функционисање система важан је корак на путу европских интеграција Србије. Анализа је показала да постоји инверзна корелација између степена развијености система контролисања државне помоћи и потенцијалног времена потребног за добијање статуса пуноправног члана Европске уније. Наиме, Хрватска има најуређенији и најразвијенији систем контроле државне помоћи од свих анализираних земаља у региону. Хрватска је и једина земља у региону која је у овом тренутку успешно окончала процес придруживања и постала чланица ЕУ. Такође се може закључити да степен развијености система контроле државне помоћи није пресудно условљен дужином периода његове изградње. Он је више директна последица воље и спремности меродавних актера да систем не буде само формално испуњење задатих предприступних обавеза, већ функционални стуб и подсистем ширег система заштите конкуренције на тржишту.

Као главни недостатак система контроле државне помоћи у Србији идентификована је недовољна институционална, кадровска и оперативна независност Комисије за контролу државне помоћи. Намеће се потреба за предефинисањем њене улоге и надлежности како би у наредном периоду као ефикасно, независно регулаторно тело осигурала пуну примену правила државне помоћи. Функција Комисије мора бити померена од формалне ка суштинској, што би требало да укључује ригорознији став по питању оправданости државне помоћи. Наиме, у досадашњем раду Комисија није донела ни једну негативну одлуку, односно одлуку којом се изриче забрана додељивања државне помоћи. Кроз интеракцију и независан професионалан однос са даваоцима државне помоћи, Комисија мора да осигура адекватан мониторинг и транспарентност додељених средстава. Задатак Владе и свих повезаних актера, носилаца политике и система контролисања државне помоћи у Србији, у наредном периоду је *прилагођавање Закона* на начин који ће омогућити да Комисија за контролу државне помоћи буде и суштински независна. Таква позиција Комисије омогућила би јој да у раду примењује законске одредбе о државној помоћи на начин који је у складу са прописима и праксом Европске уније. Потребно је активирати и дискреционо,

---

<sup>265</sup> Stojanović, B. „Državna pomoć: Stanje regulative i perspektive implementacije“, *Ekonomika preduzeća*, Vol. 58(3-4): 121–130, str.129.

законом прописано право Комисије, да наложи повраћај сваке помоћи која је додељена незаконито, ван оквира утемељених правила о додели државне помоћи.

Унапређење система контролисања државне помоћи у Србији мора да буде праћено паралелним процесом едукације и подизања свести о његовој важности као стуба политике заштите конкуренције. Процес едукације и подизања свести је посебно потребан у раној фази развоја система контролисања државне помоћи како би се: а) представила комплексна структура и логика државне помоћи ЕУ и правила о субвенцијама СТО и предприступни захтеви; б) избегло кашњење код усвајања потребног секундарног законодавства које ће подржати и осигурати транспарентну примену усвојеног Закона; в) обезбедила група едукованих званичника који схватају будућност националних правних захтева и систем у коме ће нужно испуњавати своје задатке; г) отклониле бојазни у погледу функционисања система у будућности и д) показала корисност система за ефикасност тржишта, ефикасност заштите конкуренције и саму државу у будућности. При томе су циљна група главни актери који су релевантни за систем тј. одабрани званичници на свим нивоима власти и државни службеници у свим владиним организацијама који су директно или индиректно везани за економске политике.<sup>266</sup> Поред тога што примарна пажња мора бити посвећена онима који имају кључну улогу у имплементацији система контролисања државне помоћи и у чијој су ингеренцији најразличитији програми подршке и усмеравања средстава, потребна је и једна свеопшта информисаност јавности. Систем контролисања државне помоћи не може бити ефикасан уколико и сами корисници државне помоћи нису упознати са, најпре могућностима, а потом и правилима законитог коришћења државне помоћи.

Поред наведеног, пред Србијом је у наредном периоду велики број задатака. Неопходно је *израдити мапе регионалне помоћи* по NUTS II систему како би се максимални износи помоћи усмеравали ка оним деловима земље који се издвајају према степену економске неразвијености.

Усвајање и заокруживање *секундарног законодавства* је нужан услов за ефикасну примену Закона. Секундарно законодавство треба да обезбеди да се средства државне помоћи преусмере од арбитрарних и социјалних циљева ка добро припремљеним пројектима. Ово се посебно односи на усмеравање државне помоћи ка хоризонталним циљевима, као што су улагања у мала и средња предузећа,

---

<sup>266</sup> Stuart, E., Vuletić, D. 2006. „EU koncept državne pomoći – potraga za balansom između ekonomskog suvereniteta država i zahtjeva jedinstvenog tržišta Europske unije“, *Pregled*, Sarajevo, br. 3: 83-112, str. 106.

истраживање и развој, запошљавање, обуку и усавршавање запослених и заштиту животне средине.

Потребно је осигурати *бољу координацију* између економске политике, политике запошљавања и социјалне политике. Циљ система државне помоћи, поред заштите конкуренције на тржишту, треба да буде подршка привредном развоју Србије, спровођењу структурних реформи и бољем управљању јавним финансијама, посебно у делу јавних расхода.

Систем је неопходно даље развијати уз *поштовање права и правила јединственог тржишта ЕУ* и избегавања протекционизма, у смислу препорука ЕУ као примарних, будући да ЕУ систем контроле државне помоћи можда није идеалан, али је најразвијенији постојећи систем. У даљем процесу изградње и функционисања система неопходна је сарадња ЕУ лидера са српским властима, како би се принципи европског система контролисања државне помоћи, као тренутно најефикаснијег, инкорпорирали у домаће меродавне институције.

Неопходно је *преиспитати тренутне политике државне помоћи у Србији*, уз суштинско усвајање и операционализацију дугорочно одрживих и транспарентних критеријума одобравања државне помоћи. Један од задатака је *напуштање* широко приступне праксе *ad hoc интервенција у поједине секторе и предузећа* без одговарајућег образложења сврсисходности и оправданости тих интервенција. Иза овог, више него очигледног фаворизовања појединих актера на тржишту, још увек се крију превасходно политички, а не економски мотиви.

## **5. ЕМПИРИЈСКА ИСТРАЖИВАЊА ЗАКОНИТОСТИ И ТРЕНДОВА ДРЖАВНЕ ПОМОЋИ У СРБИЈИ, ЗЕМЉАМА У РЕГИОНУ И ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ**

### **5.1. Методолошки оквир истраживања**

Сврха истраживања је уочавање законитости и трендова у додељеној државној помоћи на нивоу Европске уније, у Србији и одабраним земљама у региону. Циљ је идентификовање одступања у додељеној државној помоћи у односу на праксу ЕУ и указивање на пожељне правце усмеравања државне помоћи. Дугогодишњи развој система контролисања државне помоћи Европске уније довео је до успостављања одговарајућих законитости и правила у додели сваке конкретне врсте државне помоћи. Основни циљ успостављених правила је што већа сврсисходност употребе додељене државне помоћи, уз што мање нарушавање конкуренције на тржишту. ЕУ успешно одговара овом циљу, који се често промовише синтагмом „мања, а боље усмерена државна помоћ“. Србија и остале земље у региону своје системе контролисања државне помоћи морају да конципирају и развијају на начин који ће што више бити усмерен на усклађивање праксе доделе државне помоћи са ЕУ критеријума. С обзиром на сврху и циљ, сваки сегмент истраживања посебно обрађује законитости и трендове државне помоћи на нивоу Европске уније, а посебно у одабраним земљама у региону. На тај начин је омогућена компаративна анализа и идентификовање одступања. Недостатак релевантних података за Македонију и Босну и Херцеговину (услед неразвијености система контролисања државне помоћи), ограничио је претходно дефинисану групацију земаља у региону на свега три земље – Србију, Хрватску и Црну Гору.

У истраживању су коришћене следеће методе: компаративна анализа (уз употребу графичке методе за презентовање резултата компаративне анализе), дескриптивна статистика, корелациона анализа и кластер анализа. Компаративна анализа и дескриптивна статистика коришћене су у циљу идентификовања одступања укупне државне помоћи, као и конкретних врста државне помоћи у Србији и одабраним земљама у региону у односу на земље чланице ЕУ. Корелационом анализом испитана је међузависност додељене државне помоћи и одговарајућих економских индикатора и индекса ефикасности одговарајућих сегмената економске политике (политике заштите конкуренције, политике заштите животне средине, иновационе политике, политике истраживања и развоја). Кластер анализом је тестирана хомогеност/хетерогеност ЕУ земаља према додељеној државној помоћи и БДП и

извршено је класификовање Србије, Хрватске и Црне Горе у одговарајућу групу према сродности са одређеним ЕУ земљама у односу на посматране параметре.

Информациону основу истраживања чини сет база података. За податке о државној помоћи у земљама чланицама ЕУ информациону основу представља база Европске комисије.<sup>267</sup> Информациону основу о додељеној државној помоћи у земљама у региону чине извештаји меродавних тела: Комисије за контролу државне помоћи Србије (*Извештаји о додељеној државној помоћи у Републици Србији 2006 – 2011*)<sup>268</sup>, Комисије за контролу државне помоћи Црне Горе (*Годишњи извештаји о додијељеној државној помоћи у Црној Гори 2007 – 2011*)<sup>269</sup> и Агенције за заштиту тржишног натјечања Хрватске (*Годишње извешће о државним потпорама 2006 – 2011*)<sup>270</sup>. За податке о БДП базу представља Eurostat.<sup>271</sup> База података о ЕПИ индексу (*Environmental Performance Index*) је публикација „*2012 EPI - Environmental Performance Index and Pilot Trend Environmental Performance Index*”.<sup>272</sup> База података за ГИ (*Global Innovation Index*) и R&D субиндекс је извештај „*The Global Innovation Index 2012 - Stronger Innovation Linkages for Global Growth*”.<sup>273</sup> База Светског економског форума је извор података о рангу и скору субиндекса *Конкуренција*.<sup>274</sup> Детаљнији опис сваког од индекса сукцесивно ће бити дат у наставку истраживања.

Истраживањем је обухваћен временски период од 2005. до 2011. године. Разлог за одабир овог временског периода је омогућавање компаративне анализе између земаља Европске уније и одабраних земаља у региону. За Србију, Хрватску и Црну Гору подаци о државној помоћи су доступни почев од 2005. године.

---

<sup>267</sup> European Commission, [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/studies\\_reports/studies\\_reports.htm](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/studies_reports.htm), (приступ: 18.02.2013).

<sup>268</sup> Министарство финансија и привреде Републике Србије, <http://www.mfp.gov.rs/pages/issue.php?id=7322>, (приступ: 20.02.2013).

<sup>269</sup> Komisija za kontrolu državne pomoći Republike Crne Gore, <http://www.kkdp.me/index.php?IDSP=217&jezik=lat>, (приступ: 21.02.2013).

<sup>270</sup> Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja Republike Hrvatske, <http://www.aztn.hr/o-nama/23/godisnja-izvjesca>, (приступ: 21.02.2013).

<sup>271</sup> Eurostat, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>, (приступ: 23.02.2013).

<sup>272</sup> Yale Center for Environmental Law and Policy, Yale University (In collaboration with World Economic Forum and Research Centre of the European Commission). 2012. *2012 EPI - Environmental Performance Index and Pilot Trend Environmental Performance Index*, Full report, [http://epi.yale.edu/sites/default/files/downloads/2012-epi-full-report\\_0.pdf](http://epi.yale.edu/sites/default/files/downloads/2012-epi-full-report_0.pdf), (приступ: 25.02.2013).

<sup>273</sup> INSEAD. 2012. *The Global Innovation Index 2012 - Stronger Innovation Linkages for Global Growth*, [http://www.wipo.int/export/sites/www/freepublication/economics/gii/gii\\_2012.pdf](http://www.wipo.int/export/sites/www/freepublication/economics/gii/gii_2012.pdf), (приступ: 25.02.2013).

<sup>274</sup> World Economic Forum, <http://www.weforum.org/issues/competitiveness-0/gci2012-data-platform/>, (приступ: 25.02.2013).

## 5.2. Испитивање законитости и трендова у додељеној државној помоћи

### 5.2.1. Укупна државна помоћ

Европска комисија препоручује земљама чланицама ЕУ да појачају напоре за смањење општег нивоа државне помоћи и додатно се ангажују на њеном бољем усмеравању. Под бољим усмеравањем се подразумева већа ефикасност употребе државних средстава додељених у облику државне помоћи. Већа ефикасност се обезбеђује преласком са подршке појединим предузећима или секторима на подстицање циљева који су од интереса за Европску унију као целину, као што су запошљавање, заштита животне средине, обука, истраживање и развој. Преглед укупне државне помоћи као процента БДП за ЕУ као целину и у земљама чланицама за период 2005 – 2011. година дат је у табели 23. У функцији даље анализе у табели је дата и просечна вредност БДП по глави становника за период 2005 – 2011. година.

Табела 23. Укупна државна помоћ као % БДП у земљама чланицама ЕУ (2005 – 2011)

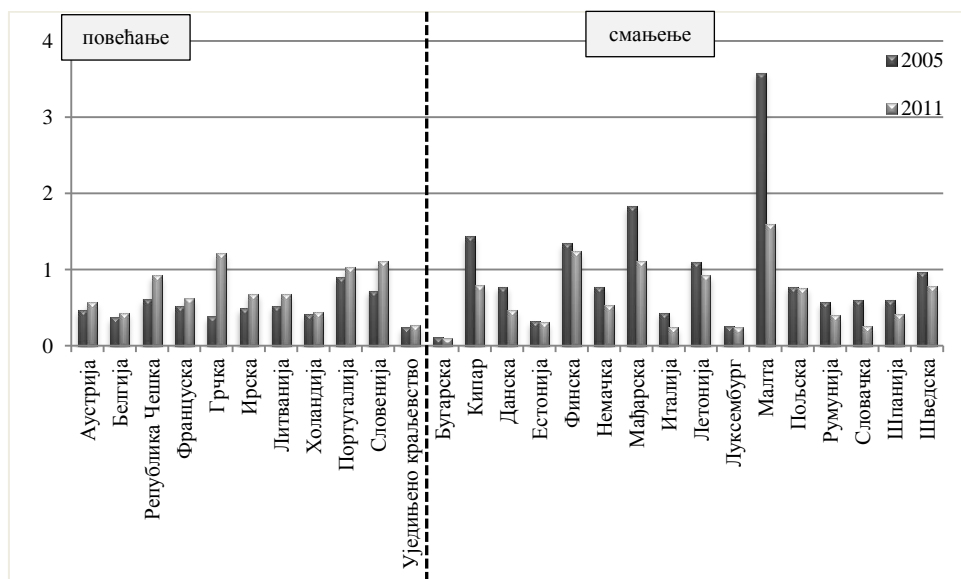
	Укупна државна помоћ као % БДП									БДП <i>per capita</i> (просек 2005 – 2011)
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Разлика 2011. у односу на 2005.	Просек 2005 – 2011	
<i>Аустрија</i>	0,47	0,78	0,44	0,55	0,83	0,69	0,57	+0,10	<b>0,62</b>	32971
<i>Белгија</i>	0,37	0,4	0,43	0,45	0,64	0,64	0,43	+0,06	<b>0,48</b>	31600
<i>Бугарска</i>	0,11	0,12	0,61	0,56	0,5	0,09	0,1	-0,01	<b>0,30</b>	4229
<i>Кипар</i>	1,43	0,59	0,72	0,65	1,03	0,69	0,79	-0,74	<b>0,84</b>	20486
<i>Република Чешка</i>	0,61	0,74	0,76	0,92	0,7	0,81	0,92	+0,31	<b>0,78</b>	13143
<i>Данска</i>	0,77	0,74	0,77	0,77	0,98	0,42	0,46	-0,31	<b>0,70</b>	41329
<i>Естонија</i>	0,32	0,26	0,23	0,26	0,29	0,3	0,32	-	<b>0,28</b>	10757
<i>Финска</i>	1,34	1,28	1,15	1,11	1,22	1,16	1,24	-0,1	<b>1,21</b>	33028
<i>Француска</i>	0,52	1,69	0,51	0,66	0,74	0,75	0,62	+0,1	<b>0,78</b>	29329
<i>Немачка</i>	0,77	0,78	0,61	0,65	0,66	0,61	0,53	-0,24	<b>0,66</b>	29414
<i>Грчка</i>	0,38	0,42	0,49	0,74	0,93	0,86	1,21	+0,83	<b>0,72</b>	19343
<i>Мађарска</i>	1,83	1,51	1,33	2,1	1,67	1,97	1,11	-0,72	<b>1,65</b>	9557
<i>Ирска</i>	0,49	0,55	0,66	1,19	0,96	1,06	0,68	+0,19	<b>0,80</b>	38286
<i>Италија</i>	0,43	0,45	0,36	0,37	0,38	0,27	0,24	-0,19	<b>0,36</b>	25600
<i>Летонија</i>	1,1	1,31	2,17	0,58	0,72	0,99	0,92	-0,18	<b>1,11</b>	8586
<i>Литванија</i>	0,52	0,52	0,61	0,44	0,63	0,58	0,68	+0,16	<b>0,57</b>	8600
<i>Луксембург</i>	0,25	0,23	0,2	0,19	0,31	0,24	0,24	-0,01	<b>0,24</b>	74871
<i>Малта</i>	3,58	2,81	2,38	1,97	1,89	1,39	1,6	-1,98	<b>2,23</b>	14114
<i>Холандија</i>	0,41	0,38	0,38	0,4	0,45	0,46	0,44	+0,03	<b>0,42</b>	34557
<i>Пољска</i>	0,77	0,84	0,6	0,92	0,94	0,94	0,76	-0,01	<b>0,82</b>	8300
<i>Португалија</i>	0,9	0,89	1,27	0,92	0,98	0,88	1,03	+0,13	<b>0,98</b>	15757
<i>Румунија</i>	0,57	0,67	1,19	0,63	0,65	0,23	0,4	-0,17	<b>0,62</b>	5414
<i>Словачка</i>	0,6	0,49	0,45	0,55	0,51	0,46	0,25	-0,35	<b>0,47</b>	10571
<i>Словенија</i>	0,72	0,73	0,56	0,66	1,04	1,03	1,11	+0,38	<b>0,84</b>	16829
<i>Шпанија</i>	0,6	0,49	0,46	0,51	0,52	0,46	0,42	-0,18	<b>0,49</b>	22786
<i>Шведска</i>	0,97	0,99	0,94	0,9	0,9	0,82	0,78	-0,19	<b>0,90</b>	35829
<i>Уједињено краљевство</i>	0,24	0,24	0,28	0,27	0,32	0,32	0,27	+0,03	<b>0,28</b>	29929
<b>ЕУ 27</b>	<b>0,57</b>	<b>0,75</b>	<b>0,53</b>	<b>0,58</b>	<b>0,62</b>	<b>0,57</b>	<b>0,51</b>	<b>-0,06</b>	<b>0,74</b>	<b>23156</b>

Извор: European Commission, [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/studies\\_reports/studies\\_reports.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/studies_reports.html)

Интенција Европске комисије је да државе чланице смањују општи ниво додељене државне помоћи. Међутим, на основу табеле 26 се може закључити да је у посматраном периоду у одређеним земљама дошло и до повећања процентуалног учешћа укупне државне помоћи у БДП. Међу земљама ЕУ у којима је забележено најзначајније повећање учешћа налазе се Грчка (+0,83%), Словенија (+0,38%) и Република Чешка (+0,31%). Земље у којима је забележено највеће смањење процентуалног учешћа укупне државне помоћи 2011. у односу на 2005. годину су Малта (-1,98), Кипар (-0,74) и Мађарска (-0,72). Нешто веће смањење укупног нивоа државне помоћи у појединим земљама у односу на повећање у другим довело је до тога да ниво укупне државне помоћи на нивоу ЕУ 2011. године у односу на 2005. буде нижи, али за свега 0,06%.

На слици 37 приказане су земље чланице ЕУ у којима је дошло до смањења нивоа укупне државне помоћи 2011. године у односу на 2005, као и земље у којима је дошло до повећања.

Слика 37. Државна помоћ као % БДП у земљама чланицама ЕУ у 2005. и 2011. години



Извор: European Commission, [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/studies\\_reports/studies\\_reports.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/studies_reports.html)

На слици 37 се може видети да је до повећања процентуалног учешћа државне помоћи у БДП 2011. у односу на 2005. годину дошло у 11 од укупно 27 земаља чланица ЕУ. Такође је важна чињеница да је, осим у три поменуте земље (Грчка, Словенија и Чешка), повећање било незнатно, од 0,1 до 0,2%. У 16 земаља чланица ЕУ дошло је до смањења нивоа укупне државне помоћи у посматраном периоду.

Док су ретке земље чланице ЕУ у којима је процентуално учешће државне помоћи у БДП у посматраном периоду изнад 1%, на основу табеле 24 се може



закључити да ово није законитост и тенденција у анализираним земљама у региону. У одређеним годинама у Хрватској и Црној Гори ниво државне помоћи је чак изнад 3% БДП. При томе, Србија и Хрватска бележе повећање нивоа укупне државне помоћи 2011. у односу на 2005. годину, за 1,03% и 0,51% респективно. Смањење нивоа укупне државне помоћи у Црној Гори за 1,38% свакако је позитиван тренд, али његову значајност смањује чињеница да је у Црној Гори ниво државне помоћи 2005. године износио чак 3,41%.

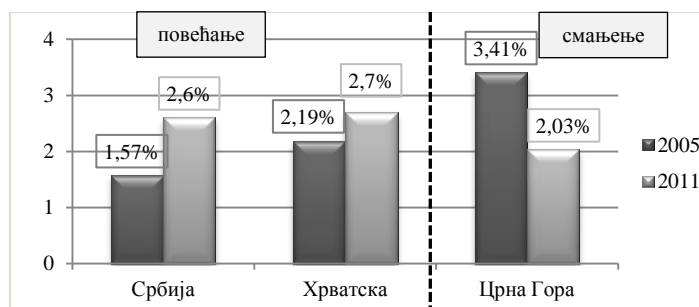
Табела 24. Укупна државна помоћ као % БДП у Србији, Хрватској и Црној Гори (2005 – 2011)

	Укупна државна помоћ као % БДП									БДП <i>per capita</i> (просек 2005 – 2011)
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Разлика 2011. у односу на 2005.	Просек 2005 - 2011	
Србија	1,57	1,86	2,0	1,91	2,86	2,64	2,60	+1,03	<b>2,21</b>	3650
Хрватска	2,19	3,31	3,40	2,57	2,63	2,85	2,70	+0,51	<b>2,81</b>	9729
Црна Гора	3,41	3,05	0,98	1,49	1,68	2,32	2,03	-1,38	<b>2,14</b>	4520 <sup>275</sup>

Извор: <http://www.mfp.gov.rs/>, <http://www.kkdp.me/>, <http://www.aztn.hr/>

Циљ успостављања националних система контролисања државне помоћи је усклађивање са европским стандардима. Међутим, са слике 38 се може уочити да, за разлику од интенције ЕУ, успостављање система контролисања у земљама у региону није довело до редукције нивоа државне помоћи. У све три посматране земље учешће државне помоћи у БДП је веће од 2% у 2011. години, што представља значајно одступање у односу на праксу земаља чланице ЕУ.

Слика 38. Државна помоћ као % БДП у Србији, Хрватској и Црној Гори у 2005. и 2011. години



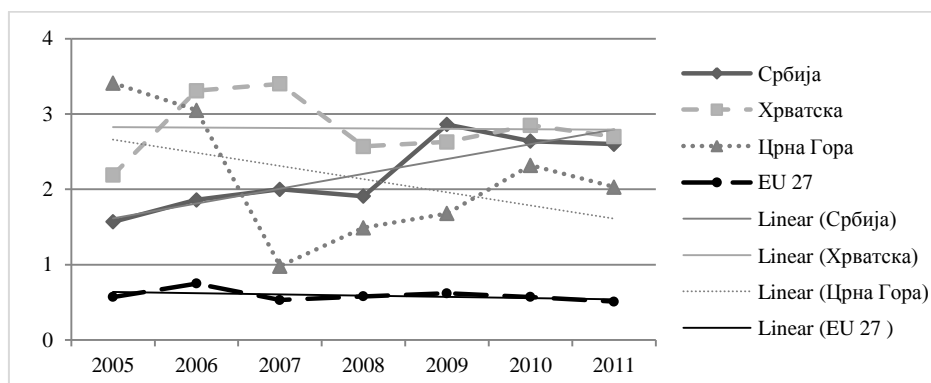
Извор: <http://www.mfp.gov.rs/>, <http://www.kkdp.me/>, <http://www.aztn.hr/>

На слици 39 је дат компаративни приказ тренда укупне државне помоћи. И поред тога што је ниво државне помоћи на нивоу ЕУ испод 1% БДП у читавом

<sup>275</sup> Услед недостатка званичних података Европске комисије о БДП Црне Горе, просечни ниво БДП по глави становника у Црној Гори у табели је прерачунат на основу података извештаја о додељеној државној помоћи у Црној Гори у периоду 2005 – 2011. година.

посматраном периоду, линија линеарног тренда има благи нагиб и указује на даље смањење. Линија линеарног тренда нивоа укупне државне помоћи у Хрватској има благо опадајући нагиб, али на знатно вишем нивоу у односу на ЕУ. У Црној Гори је такође забележен опадајући тренд укупне државне помоћи, док је у Србији присутан растући тренд.

Слика 39. Тренд укупне државне помоћи као % БДП у ЕУ и одабраним земљама у региону (2005 – 2011)



Извор: <http://ec.europa.eu/>, <http://www.mfp.gov.rs/>, <http://www.kkdp.me/>, <http://www.aztn.hr/>

Резултати дескриптивне статистике приказани у табели 25 указују на значајна одступања у земљама у региону у односу на земље чланице ЕУ. При томе је веће одступање забележено у минималним вредностима у односу на максималне вредности. Најниже забележено просечно учешће укупне државне помоћи у БДП за период 2005 – 2011. година у земљама чланицама ЕУ износи 0,24%, а у земљама у региону чак 2,14%. Највише забележено просечно учешће укупне државне помоћи у БДП за период 2005 – 2011. година у земљама чланицама ЕУ износи 2,23%, а у земљама у региону 2,81%. Средња вредност у земљама чланицама ЕУ износи 0,7463%, а у земљама у региону 2,3867%. Израчуната вредност коефицијента варијације указује да су према нивоу укупне државне помоћи знатно хомогеније земље у региону (Србија, Хрватска и Црна Гора), у односу на ЕУ земље.

Табела 25. Резултати дескриптивне статистике за земље чланице ЕУ и одабране земље у региону (према државној помоћи као % БДП – просечна вредност за период 2005 – 2011. година)

	N	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation	Variation Coefficient
Земље чланице ЕУ	27	0,24	2,23	0,7463	0,43430	58,19
Земље у региону	3	2,14	2,81	2,3867	0,36828	15,43

У табели 26 испитана је међузависност процентуалног учешћа укупне државне помоћи у БДП и БДП по глави становника у земљама чланицама ЕУ и земљама у региону.

*Табела 26. Вредност Пирсоновог коефицијента корелације између државне помоћи и БДП по глави становника у ЕУ и у анализираним земљама у региону (просечне вредности за период 2005 – 2011. година)*

		БДП (ЕУ)	БДП (земље у региону)
Државна помоћ (ЕУ)	Pearson Correlation	<b>-0,254</b>	
	Sig. (2-tailed)	0,202	
	N	27	
Државна помоћ (земље у региону)	Pearson Correlation		<b>0,974</b>
	Sig. (2-tailed)		0,145
	N		3

Обрнути тренд у ове две групације земаља је забележен и према овом критеријуму. Инверзна (негативна) корелација између посматраних величина у земљама чланицама ЕУ (вредност Пирсоновог коефицијента корелације од -0,254) упућује на закључак да је за развијеније земље ЕУ карактеристичан нижи ниво укупне државне помоћи. С друге стране, у земљама у региону постоји висока директна корелисаност између посматраних величина (вредност Пирсоновог коефицијента корелације од 0,974).

### **5.2.2. Хоризонтална (и регионална) државна помоћ**

Хоризонтална државна помоћ намењена је већем броју корисника, без давања предности раније одређеним (познатим) економским активностима, производима и услугама, предузећима, секторима и регионима. На тај начин, хоризонтална државна помоћ носи најмање опасности нарушавања конкуренције на тржишту. Отуда интенција и Европске комисије и националних законодавстава ка повећању њеног учешћа у структури укупне државне помоћи. Подаци показују да Европска унија као целина успешно одговара овом задатку у протеклом периоду. У табели 27 приказано је учешће хоризонталне државне помоћи у укупној државној помоћи у земљама чланицама ЕУ.<sup>276</sup>

<sup>276</sup> У складу са класификацијом Европске комисије, хоризонтална државна помоћ приказана у табели 30 укључује и регионалну државну помоћ.

Табела 27. Хоризонтална државна помоћ као % укупне државне помоћи у земљама чланицама ЕУ (2005 – 2011)

	Хоризонтална државна помоћ као % укупне државне помоћи									БДП per capita (просек 2005 – 2011)
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Разлика 2011. у односу на 2005.	Просек 2005 - 2011	
<i>Аустрија</i>	99	55	99	99	99	100	100	+1	<b>93</b>	32971
<i>Белгија</i>	93	98	100	99	100	100	100	+1	<b>99</b>	31600
<i>Бугарска</i>	73	79	88	76	96	98	100	+27	<b>87</b>	4229
<i>Кипар</i>	45	96	95	95	95	96	96	+51	<b>88</b>	20486
<i>Република Чешка</i>	100	100	100	93	89	81	96	-4	<b>94</b>	13143
<i>Данска</i>	98	97	94	95	97	92	93	-5	<b>95</b>	41329
<i>Естонија</i>	100	100	100	100	100	100	100	-	<b>100</b>	10757
<i>Финска</i>	98	97	96	98	99	100	100	+2	<b>98</b>	33028
<i>Француска</i>	89	97	97	78	79	80	98	+9	<b>88</b>	29329
<i>Немачка</i>	81	85	83	87	88	87	88	+7	<b>86</b>	29414
<i>Грчка</i>	98	99	97	98	87	99	100	+2	<b>97</b>	19343
<i>Мађарска</i>	45	49	46	72	82	48	71	+26	<b>59</b>	9557
<i>Ирска</i>	82	83	87	89	89	91	92	+10	<b>87</b>	38286
<i>Италија</i>	82	73	86	85	84	96	94	+12	<b>86</b>	25600
<i>Летонија</i>	96	100	100	100	100	100	100	+4	<b>99</b>	8586
<i>Литванија</i>	84	100	95	100	100	100	100	+16	<b>97</b>	8600
<i>Луксембург</i>	100	100	100	100	100	100	100	-	<b>100</b>	74871
<i>Малта</i>	1	3	3	2	23	25	45	+44	<b>15</b>	14114
<i>Холандија</i>	93	94	96	98	99	100	100	+7	<b>97</b>	34557
<i>Пољска</i>	70	83	85	64	69	77	71	+1	<b>74</b>	8300
<i>Португалија</i>	12	13	11	18	19	29	31	+19	<b>19</b>	15757
<i>Румунија</i>	49	21	36	56	51	69	100	+51	<b>54</b>	5414
<i>Словачка</i>	60	95	76	85	90	98	96	+36	<b>86</b>	10571
<i>Словенија</i>	87	88	84	89	93	95	96	+9	<b>90</b>	16829
<i>Шпанија</i>	50	73	70	80	82	79	76	+26	<b>73</b>	22786
<i>Шведска</i>	99	99	99	100	95	99	100	+1	<b>99</b>	35829
<i>Уједињено краљевство</i>	90	91	93	93	93	94	90	-	<b>92</b>	29929
<b>EU 27</b>	<b>79</b>	<b>82</b>	<b>84</b>	<b>84</b>	<b>85</b>	<b>85</b>	<b>90</b>	<b>+11</b>	<b>84</b>	<b>23156</b>

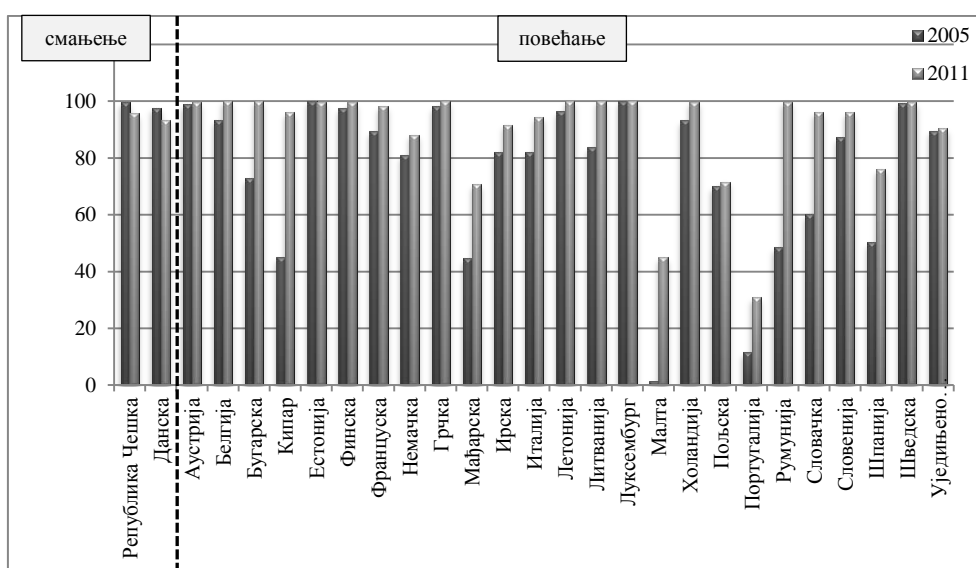
Извор: European Commission, [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/studies\\_reports/studies\\_reports.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/studies_reports.html)

На основу података презентованих у табели 27 може се закључити да хоризонтална државна помоћ има доминантно учешће у укупној државној помоћи у ЕУ. У великом броју земаља проценат учешћа хоризонталне државне помоћи превазилази 90%, док постоје и земље у којима је укупна додељена државна помоћ хоризонтална државна помоћ (Аустрија, Белгија, Бугарска, Естонија, Финска, Грчка, Летонија, Литванија, Луксембург, Холандија, Румунија и Шведска у 2011. години). Нешто нижи проценат учешћа хоризонталне државне помоћи у укупној забележен је једино на Малти и у Португалији, 45% и 31% респективно. Највећи пораст учешћа хоризонталне државне помоћи 2011. године у односу на 2005. бележе Кипар (+51%),

Румунија (+51%), Малта (+44%), Словачка (+33%). На нивоу ЕУ као целине забележен је пораст од 11%, са 79% 2005. године, на 90% 2011. године.

На основу слике 40 и табеле 28 закључује се да су једине две земље чланице ЕУ у којима је дошло до смањења учешћа хоризонталне државне помоћи у укупној у посматраном периоду Данска (-5%) и Чешка (-4%). Све остале земље бележе пораст учешћа хоризонталне државне помоћи.

Слика 40. Хоризонтална државна помоћ као % укупне државне помоћи у земљама чланицама ЕУ у 2005. и 2011. години



Извор: European Commission, [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/studies\\_reports/studies\\_reports.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/studies_reports.html)

У табели 28 приказано је учешће хоризонталне државне помоћи у укупној у анализираним земљама у региону у периоду 2005 – 2011. година.<sup>277</sup>

Табела 28. Хоризонтална државна помоћ као % укупне државне помоћи у Србији, Хрватској и Црној Гори (2005 – 2011)

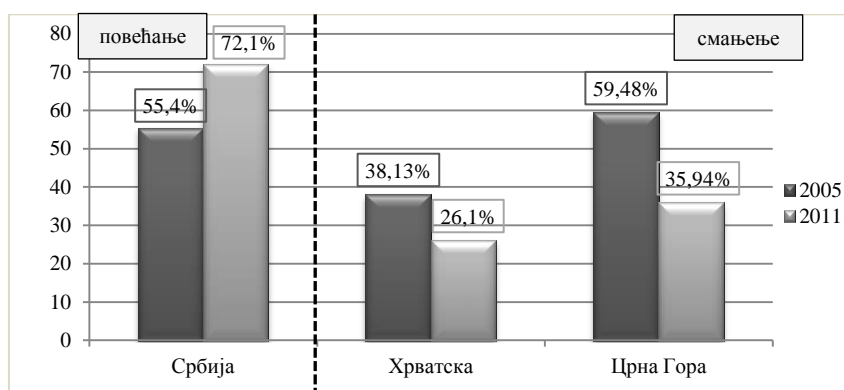
	Хоризонтална државна помоћ као % укупне државне помоћи									БДП per capita (просек 2005 – 2011)
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Разлика 2011. у односу на 2005.	Просек 2005 - 2011	
Србија	55,4	70,8	80,5	74,3	82,7	73,3	72,1	+16,7	72,73	3650
Хрватска	38,13	19,39	21,82	33,65	22,98	21,93	26,1	-12,03	26,29	9729
Црна Гора	59,48	56,75	59,48	53,4	66,08	72,59	35,94	-23,54	57,67	4520

Извор: <http://www.mfp.gov.rs/>, <http://www.kkdp.me/>, <http://www.aztn.hr/>

<sup>277</sup> Како би подаци били упоредиви са подацима за земље чланице ЕУ у хоризонталну државну помоћ презентовану у табели 31 укључена је и регионална државна помоћ. Регионална државна помоћ је по својим циљевима и намени еквивалентна хоризонталној државној помоћи, па је и стога оправдан њихов интегрални приказ у извештајима Европске комисије. Иначе, у извештајима тела за контролу државне помоћи земаља у региону регионална државна помоћ се приказује као посебна категорија.

За разлику од земаља ЕУ, земље у региону су имале релативно низак ниво учешћа хоризонталне државне помоћи у укупној на почетку посматраног периода (2005. година). Међутим, још већи проблем представља чињеница да се ситуација до краја 2011. погоршала, у смислу смањења њеног учешћа у две од три посматране земље (слика 41). У Хрватској је смањено учешће хоризонталне државне помоћи за 12,03%, а у Црној Гори за 23,54%. Једино у Србији хоризонтална државна помоћ бележи повећање од 16,7%, мада је на крају 2011. још увек испод нивоа који је карактеристичан за ЕУ као целину и већину њених земаља чланица.

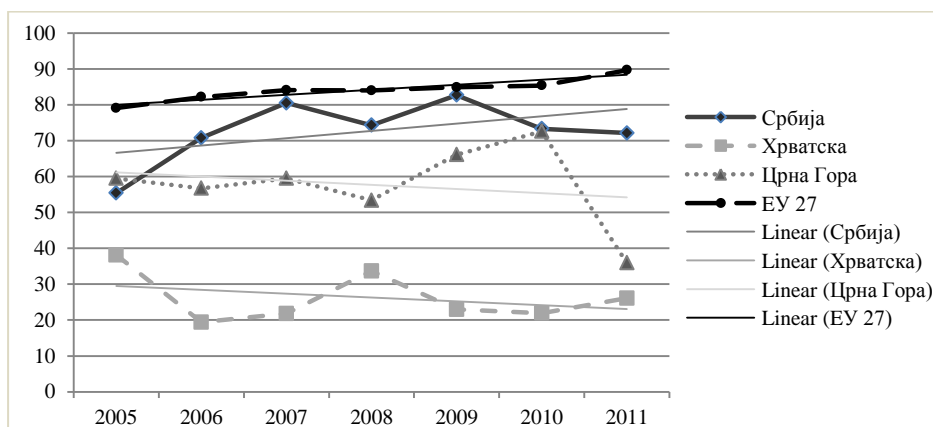
Слика 41. Хоризонтална државна помоћ као % укупне државне помоћи у Србији, Хрватској и Црној Гори у 2005. и 2011. години



Извор: <http://www.mfp.gov.rs/>, <http://www.kkdp.me/>, <http://www.aztn.hr/>

Линија линеарног тренда хоризонталне државне помоћи на нивоу ЕУ у посматраном периоду има благо позитиван нагиб (слика 42). Благо позитиван нагиб, али на нешто нижем нивоу има и линија линеарног тренда хоризонталне државне помоћи у Србији. Опадајући нагиб линије забележен је у Хрватској и Црној Гори.

Слика 42. Тренд хоризонталне државне помоћи као % укупне државне помоћи у ЕУ и анализираним земљама у региону (2005 – 2011)



Извор: <http://ec.europa.eu/>, <http://www.mfp.gov.rs/>, <http://www.kkdp.me/>, <http://www.aztn.hr/>

Најниже забележено просечно учешће хоризонталне државне помоћи у земљама чланицама ЕУ у посматраном периоду износи 15%, док је највише чак 100% (табела 29). У земљама у региону најниже учешће је 26,29%, а највише 72,73%. Средња вредност за земље ЕУ износи 83,4074%, док је за анализирани земље у региону знатно нижа и износи 52,23%. Може се приметити да је, за разлику од ситуације код укупне државне помоћи, према учешћу хоризонталне државне помоћи већа хетерогеност забележена у групацији земаља у региону (кофицијент варијације од 45,36) у односу на земље ЕУ (кофицијент варијације од 26,88).

Табела 29. Резултати дескриптивне статистике за земље чланице ЕУ и анализирани земље у региону (према хоризонталној државној помоћи као % укупне помоћи – просечна вредност за период 2005 – 2011. година)

	N	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation	Variation Coefficient
Земље чланице ЕУ	27	15,00	100,00	83,4074	22,42639	26,88
Земље у региону	3	26,29	72,73	52,2300	23,69311	45,36

У табели 30 дата је вредност Пирсоновог коефицијента корелације између процентуалног учешћа хоризонталне државне помоћи у укупној и БДП по глави становника за земље ЕУ и земље у региону. Забележена вредност коефицијента од 0,349 на нивоу ЕУ указује на постојање умерене позитивне корелације између посматраних величина. Развијеније земље ЕУ (земље са већим нивоом БДП по глави становника) у већој мери издвајају средства за остваривање одређених хоризонталних циљева. Ова констатација није валидна за земље у региону. Вредност коефицијента од -0,982 указује на постојање високе негативне корелације између посматраних величина.

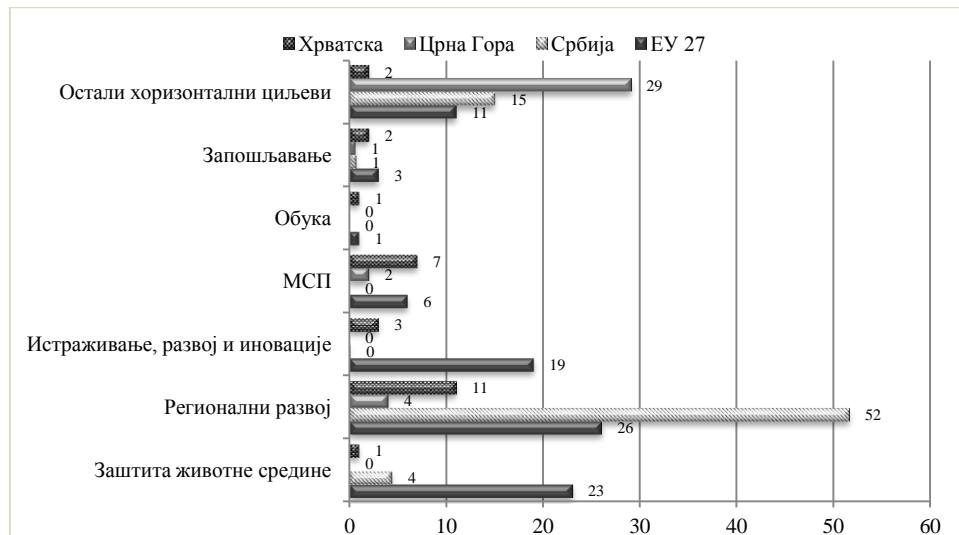
Табела 30. Вредност Пирсоновог коефицијента корелације између хоризонталне државне помоћи и БДП по глави становника у ЕУ и земљама у региону (просечне вредности за период 2005 – 2011. година)

		БДП (ЕУ)	БДП (земље у региону)
Хор. државна помоћ (ЕУ)	Pearson Correlation	<b>0,349</b>	
	Sig. (2-tailed)	0,074	
	N	27	
Хор. државна помоћ (земље у региону)	Pearson Correlation		<b>-0,982</b>
	Sig. (2-tailed)		0,121
	N		3

### Врсте хоризонталне државне помоћи и њихови ефекти

Концепт хоризонталне државне помоћи, као помоћи која није додељена специфичним секторима, оставља простора Европској комисији да је сматра компатибилном са заједничким европским тржиштем уколико она обезбеђује ефективну подршку различитим циљевима економске политике. При томе су најистакнутије категорије хоризонтална помоћ намењена истраживању, развоју и иновацијама, заштити животне средине, штедњи енергије и промоцији употребе обновљивих извора енергије. Ове категорије су праћене хоризонталном помоћи која је намењена регионалном развоју, малим и средњим предузећима, запошљавању и обуци. Дугорочни тренд јасно показује да државне чланице постепено реорјентишу државну помоћ коју додељују ка хоризонталним циљевима од заједничког интереса. С обзиром на тежњу ка усклађивању политике и система контролисања државне помоћи у Србији и осталим земљама у региону са ЕУ стандардима, логично је очекивати да оне на аналогни начин дефинишу приоритете приликом доделе државне помоћи. Међутим, подаци показују супротно. На слици 43 дат је компаративни приказ учешћа појединих категорија хоризонталне државне помоћи у структури укупне државне помоћи у ЕУ, Србији, Хрватској и Црној Гори.

Слика 43. Компаративни приказ хоризонталне државне помоћи према примарним циљевима доделе (као % учешћа у укупној - 2011)



Извор: <http://ec.europa.eu/>, <http://www.mfp.gov.rs/>, <http://www.kkdp.me/>, <http://www.aztn.hr/>

За разлику од ЕУ као целине, циљеви попут заштите животне средине, истраживања, развоја и иновација, обуке и запошљавања су у анализираним земљама у региону готово у потпуности занемарени. У наставку истраживања биће сагледане могуће консеквенце такве политике државне помоћи.



Неки од циљева стратегије „Европа 2020“ генерално обухватају концепт хоризонталне државне помоћи (између осталих, они који се односе на повећање запослености, инвестиције у истраживање, развој и иновације, повећање енергетске ефикасности и производње из обновљивих извора енергије).<sup>278</sup> Одрживи развој, као водећа иницијатива стратегије „Европа 2020“ обухвата такозване „20/20/20“<sup>279</sup> циљеве заштите животне средине који су део дугорочног акционог плана под називом „Европа ефикасних ресурса“.<sup>280</sup> Државна помоћ у овој области може директно или индиректно допринети постизању тих циљева, посебно када се ради о кориговању тржишних неуспеха или обезбеђивању подстицаја за побољшање заштите животне средине.

Инструмент који се може користити за анализу и сагледавање стања у области политике заштите животне средине је Индекс еколошких перформанси (*Environmental Performance Index - EPI*). Вредности овог индекса, који представља инструмент за квантификовање и поређење перформанси животне средине између земаља, представљене су у табели 31. Намера је да се утврди међузависност између државне помоћи за заштиту животне средине (у табели 31 је приказано процентуално учешће овог вида хоризонталне државне помоћи у структури укупне помоћи) и вредности ЕПИ. ЕПИ методологија је развијена у кооперацији Јејл и Колумбија универзитета уз подршку Светског економског форума и Европске комисије. Индекс се састоји из два субиндекса, *Здравље животне средине* и *Виталност екосистема*. Поред апсолутних вредности индекса и субиндекса, редовно се одређује и ранг земаља према овим индексима. У последњем извештају су овом методологијом обухваћене укупно 132 земље.<sup>281</sup>

У табели 31 презентован је и Глобални индекс иновативности (*Global Innovation Index – GII*), општеприхваћени инструмент за оцену достигнућа земаља у области истраживања, развоја и иновација. Глобални индекс иновативности је покренула пословна школа INSEAD 2007. године са идејом да се осавремени начин мерења иновација и превазиђе традиционални приступ заснован на мерама попут броја

---

<sup>278</sup> European Commission. 2010. *Europe 2020 – A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, Commission communication.

<sup>279</sup> 20% редукције емисије CO<sub>2</sub>; 20% учешћа обновљивих извора енергије у енергетској потрошњи Европе; 20% повећања енергетске ефикасности.

<sup>280</sup> European Commission. 2011. *A resource-efficient Europe - Flagship initiative under the Europe 2020 Strategy*, Commission communication.

<sup>281</sup> Више о методологији израчунавања ЕПИ видети: Yale Center for Environmental Law and Policy, Yale University (In collaboration with World Economic Forum and Research Centre of the European Commission). 2012. *2012 EPI - Environmental Performance Index and Pilot Trend Environmental Performance Index*, Full report, [http://epi.yale.edu/sites/default/files/downloads/2012-epi-full-report\\_0.pdf](http://epi.yale.edu/sites/default/files/downloads/2012-epi-full-report_0.pdf), p. 18, (приступ: 25.02.2013).

патената, броја објављених чланака у научним часописима или улагања у истраживање и развој. Од 2012. године истраживање заједнички спроводе INSEAD и Светска организација за заштиту интелектуалне својине (*World Intellectual Property Organization - WIPO*), а резултати су доступни за 141 земљу.<sup>282</sup> Глобални индекс иновативности се рачуна као просек два подиндекса: подиндекса улагања у иновације и подиндекса резултата иновације, а изражава се на скали од 0 до 100.<sup>283</sup> За израчунавање глобалног индекса иновативности користе се укупно 84 индикатора који су тежински пондерисани, зависно од степена развоја земље. Ови индикатори су прикупљени из различитих извора, међу којима су и подаци Светске банке, Организације за економску сарадњу и развој – OECD, сопствена истраживања и композитни показатељи на основу више извора. У табели 31 је, поред вредности ГИ, и ранга земаља ЕУ према тим вредностима, приказана и вредност и ранг земаља према једном од његових субиндекса (R&D субиндекс). Циљ је испитивање међузависности између нивоа државне помоћи за истраживање, развој и иновације (чије је процентуално учешће у структури укупне државне помоћи приказано у табели 31) и вредности наведеног индекса, односно субиндекса.

Трећи вид хоризонталне државне помоћи који је приказан у табели 31 је државна помоћ за регионални развој (односно регионална државна помоћ). У недостатку релевантног показатеља који би говорио о потенцијалној ефикасности употребе овог вида државне помоћи, у даљем истраживању биће извршено испитивање међузависности између регионалне државне помоћи и БДП по глави становника. Анализа је ограничена на ове три врсте хоризонталне државне помоћи због њиховог доминантног учешћа у структури хоризонталне помоћи.

---

<sup>282</sup> INSEAD. 2012. *The Global Innovation Index 2012 - Stronger Innovation Linkages for Global Growth*, <http://www.wipo.int/export/sites/www/freepublications/en/economics/gii/2012.pdf>, (приступ: 25.02.2013).

<sup>283</sup> Подиндекс улагања у иновације обухвата елементе који би требали да омогуће иновативне активности. Груписани су у пет група: (1) институције, (2) људски капитал и истраживања, (3) инфраструктура, (4) тржишна софистицираност и (5) пословна софистицираност. Подиндекс резултати иновација обухвата резултате иновација и они су груписани у две групе: (6) резултати засновани на знању и технологији и (7) креативни резултати. Од 2012. године се рачуна и индекс иновационе ефикасности који представља однос ова два подиндекса.

Табела 31. Одређене врсте хоризонталне државне помоћи (као % учешћа у укупној државној помоћи); EPI, GI и R&D субиндекс; БДП по глави становника у земљама чланицама ЕУ (2011. година)

	Вид хоризонталне државне помоћи			Индекс						БДП <i>per capita</i> (просек 2005 – 2011)
	Заштита животне средине	Регионални развој	R&D и иновације	EPI		GI		R&D субиндекс		
				Ранг	Скор	Ранг	Скор	Ранг	Скор	
<i>Аустрија</i>	62	8	18	7	68,9	22	53,1	14	54,9	32971
<i>Белгија</i>	26	9	30	24	63,0	20	54,3	21	50,7	31600
<i>Бугарска</i>	13	78	9	53	56,3	43	40,7	70	21,8	4229
<i>Кипар</i>	5	7	1	44	57,1	28	47,9	61	24,3	20486
<i>Република Чешка</i>	5	63	24	18	64,8	27	49,7	29	43,3	13143
<i>Данска</i>	40	0	28	21	63,6	7	59,9	5	69,7	41329
<i>Естонија</i>	20	46	1	54	56,1	19	55,3	27	45,6	10757
<i>Финска</i>	47	5	26	19	64,4	4	61,8	3	79,3	33028
<i>Француска</i>	3	31	19	6	69,0	24	51,8	18	53	29329
<i>Немачка</i>	29	29	25	11	66,9	15	56,2	11	60,7	29414
<i>Грчка</i>	0	97	0	33	60	66	36,3	71	21,7	19343
<i>Мађарска</i>	2	29	4	45	57,1	31	46,5	31	40,4	9557
<i>Ирска</i>	9	35	19	36	58,7	9	58,7	23	49,6	38286
<i>Италија</i>	4	35	17	8	68,9	36	44,5	40	32,0	25600
<i>Летонија</i>	63	24	1	2	78,4	30	47,0	49	27,9	8586
<i>Литванија</i>	6	72	7	17	65,5	38	44,0	35	35,3	8600
<i>Луксембург</i>	39	7	33	4	69,2	11	57,1	28	45,3	74871
<i>Малта</i>	0	26	2	87	48,5	16	56,1	58	25,1	14114
<i>Холандија</i>	55	1	37	16	65,7	6	60,5	24	48,0	34557
<i>Пољска</i>	7	25	1	22	63,5	44	40,4	46	28,7	8300
<i>Португалија</i>	0	12	10	41	57,6	35	45,3	19	52,2	15757
<i>Румунија</i>	48	48	2	88	48,3	52	37,8	78	19,6	5414
<i>Словачка</i>	14	71	9	12	66,6	40	41,4	53	26,0	10571
<i>Словенија</i>	21	41	23	28	62,2	26	49,9	25	46,9	16829
<i>Шпанија</i>	22	22	25	32	60,3	29	47,2	30	40,7	22786
<i>Шведска</i>	89	3	4	9	68,8	2	64,8	7	68,9	35829
<i>Уједињено краљевство</i>	33	7	21	9	68,8	5	61,2	17	53,2	29929
<b>EU 27</b>	<b>23</b>	<b>26</b>	<b>19</b>	-	-					<b>23156</b>

Извор: <http://ec.europa.eu/>, <http://epi.yale.edu/>, <http://www.globalinnovationindex.org/>, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/>

Међу земљама чланицама ЕУ се по величини процентуалног учешћа државне помоћи за заштиту животне средине у укупној државној помоћи посебно издвајају Шведска (89%), Летонија (63%), Аустрија (62%). Учешће државне помоћи за заштиту животне средине на нивоу ЕУ као целине у 2011. години износи 23%. Према висини државне помоћи за регионални развој издвајају се Грчка (97%), Бугарска (78%), Литванија (72%). Просечно учешће овог вида помоћи за ЕУ као целину износи 26% у 2011. години. Највише процентуално учешће државне помоћи за истраживање, развој и

иновације забележено је у Холандији (37%), Луксембургу (33%), Белгији (30%), док је просечно учешће на нивоу ЕУ као целине 19%.

Према ЕРІ индексу, најбоље рангирана земља ЕУ је Летонија, затим следе Луксембург и Француска. С обзиром на чињеницу да је ЕРІ извештајем обухваћено укупно 132 земље, може се закључити да су осим Малте и Румуније, све ЕУ земље позициониране у првој половини светске ранг листе. Према ГП најбоље рангирана ЕУ земља је Шведска, затим следе Финска и Холандија. Земље ЕУ према овом индексу бележе високе резултате и све су рангиране у првој половини светске ранг листе. Ситуација је слична према R&D субиндексу. Најбоље позициониране земље су Шведска, Финска, Уједињено Краљевство, Холандија, док су осим Румуније све ЕУ земље рангиране у првој половини светске ранг листе.

У табели 32 је дата вредност Пирсоновог коефицијента корелације између одређених врста хоризонталне државне помоћи и одговарајућих индекса, као и бруто друштвеног производа по глави становника за земље чланице ЕУ.

*Табела 32. Вредност Пирсоновог коефицијента корелације између одређених врста хоризонталне државне помоћи и одабраних индикатора за земље чланице ЕУ*

		ЕРІ скор	ГП скор	R&D субиндекс скор	БДП
Државна помоћ за заштиту животне средине	Pearson Correlation	<b>0,423(*)</b>			<b>0,371(**)</b>
	Sig. (2-tailed)	0,028			0,05
	N	27			27
Регионална државна помоћ	Pearson Correlation				<b>-0,566(**)</b>
	Sig. (2-tailed)				0,002
	N				27
Државна помоћ за истраживање, развој и иновације	Pearson Correlation		<b>0,540(**)</b>	<b>0,587(**)</b>	<b>0,678(**)</b>
	Sig. (2-tailed)		0,004	0,001	0,000
	N		27	27	27

\*\* Корелација је значајна на нивоу 0.01.

\* Корелација је значајна на нивоу 0.05.

Резултати корелационе анализе презентовани у табели 36 указују на постојање значајне позитивне корелације (0,423) између државне помоћи за заштиту животне средине и вредности ЕРІ индекса у земљама чланицама ЕУ. Земље ЕУ које издвајају већа средства на име државне помоћи за заштиту животне средине уједно су и земље са већим вредностима Индекса еколошкоких перформанси. Између државне помоћи за заштиту животне средине и БДП по глави становника у ЕУ земљама постоји такође позитивна корелисаност средње јачине (коефицијент корелације од 0,371). Значајна негативна корелација је забележена између регионалне државне помоћи и БДП по

глави становника (-0,566). Ово упућује на закључак да су развијеније земље ЕУ (земље са већим нивоом БДП по глави становника) мање оптерећене проблемима регионалног развоја и регионалним неравномерностима, те отуда и мања издвајања на име регионалне државне помоћи. Између државне помоћи за истраживање, развој и иновације и релевантних индекса постоји значајна позитивна корелација (за ГИ коефицијент корелације је 0,540, а за R&D субиндекс 0,587). Оне земље са значајнијим издвајањима на име државне помоћи за истраживање, развој и иновације су уједно и земље са бољим перформансама у погледу Индекса глобалне иновативности. Такође је значајна позитивна међузависност забележена између овог вида хоризонталне државне помоћи и БДП по глави становника (0,678). Добијени резултати су статистички значајни. Постоји позитивна веза између додељене државне помоћи и анализираних сегмената економске политике. Уколико је државна помоћ ефикасно усмерена, она доприноси реализацији циљева одрживог економског развоја.

У табели 33 је приказано процентуално учешће државне помоћи за заштиту животне средине, за регионални развој и за истраживање развој и иновације у Србији, Хрватској и Црној Гори. Такође су презентоване вредности ЕПИ, ГИ и R&D субиндекса у 2011. години.

*Табела 33. Одређене врсте хоризонталне државне помоћи (као % учешћа у укупној државној помоћи); ЕПИ, ГИ и R&D субиндекс; БДП по глави становника у анализираним земљама у региону (2011. година)*

	Вид хоризонталне државне помоћи			Индекс						БДП per capita (просек 2005 – 2011)
	Заштита животне средине	Регионални развој	R&D и иновације	ЕПИ		ГИ		R&D субиндекс		
				Ранг	Скор	Ранг	Скор	Ранг	Скор	
<i>Србија</i>	4	52	0	103	46,1	46	40,0	56	25,4	3650
<i>Хрватска</i>	1	11	3	20	64,2	42	40,7	42	30,0	9729
<i>Црна Гора</i>	0	4	0	-	-	45	40,1	45	28,8	4520

*Извор:* <http://www.mfp.gov.rs/>, <http://www.kkdp.me/>, <http://www.aztn.hr/>, <http://epi.yale.edu/>, <http://www.globalinnovationindex.org/>, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/>

Подаци показују да анализиране земље у региону или уопште немају издвајања на име државне помоћи за заштиту животне средине и државне помоћи за истраживање, развој и иновације, или су она занемарљива (подсећамо да је ЕУ просек за први вид државне помоћи у 2011. години био 23%, а за други 19% укупне помоћи). Што се тиче висине регионалне државне помоћи, издваја се Србија (52% укупне помоћи), затим следи Хрватска, па Црна Гора.

Према Индексу еколошких перформанси Србија је релативно лоше рангирана (103. место од укупно 132 анализираних земље), за Црну Гору нису доступни подаци, док је Хрватска на релативно доброј двадесетој позицији. Према Индексу глобалне иновативности и R&D субиндексу земље у региону бележе сличне позиције и у првој су половини светске ранг листе у 2011. години.

Недостатак одређених података (вредност ЕРІ за Црну Гору), као и нулте вредности других (државна помоћ за заштиту животне средине у Црној Гори и државна помоћ за истраживање, развој и иновације у Србији и Црној Гори) онемогућио је корелациону анализу (аналогно анализи за ЕУ земље презентованој у табели 36) која би довела до употребљивих закључака. Посматрањем табеле 34 може се закључити да за земље у региону не важе законитости уочене код ЕУ земаља (већа државна помоћ за заштиту животне средине и државна помоћ за истраживање, развој и иновације код оних земаља које располажу већим износом БДП по глави становника).

У табели 34 је дата вредност Пирсоновог коефицијента корелације између регионалне државне помоћи и БДП по глави становника за анализираних земље у региону.

*Табела 34. Вредност Пирсоновог коефицијента корелације између регионалне државне помоћи и БДП по глави становника за групацију анализираних земаља у региону*

		БДП
Регионална државна помоћ	Pearson Correlation	<b>-0,498</b>
	Sig. (2-tailed)	0,668
	N	3

Корелациона анализа за земље у региону је указала на постојање негативне корелације између посматраних величина (аналогно ЕУ земљама). Од посматраних земаља Србија има најнижи ниво БДП по глави становника и највећа издвајања на име регионалне државне помоћи (52% укупне помоћи). Знатно нижи ниво овог вида државне помоћи забележен је у Хрватској (11%) и Црној Гори (4%).

### **5.2.3. Секторска државна помоћ**

Секторска државна помоћ је намењена тачно утврђеним активностима и секторима, нарушавајући или претећи да наруши конкуренцију на тржишту у већем обиму. Управо због селективности код доделе ове врсте помоћи, а нарочито када се ради о тзв. секторима челика, угља, синтетичких влакана и бродоградње, ЕУ примењује посебна правила. Имајући у виду наведено, ова правила су уграђена у посебне протоколе ССП. Отуда би било логично очекивати да анализираних земље у

региону следе настојања Европске уније ка што мањем учешћу секторске државне помоћи у укупној структури помоћи.

У табели 35 је приказано процентуално учешће секторске државне помоћи у структури укупне помоћи у земљама чланицама ЕУ у седмогодишњем периоду (2005 – 2011. година), као и учешће секторске државне помоћи на нивоу ЕУ као целине.

Табела 35. Секторска државна помоћ као % укупне државне помоћи у земљама чланицама ЕУ (2005 – 2011)

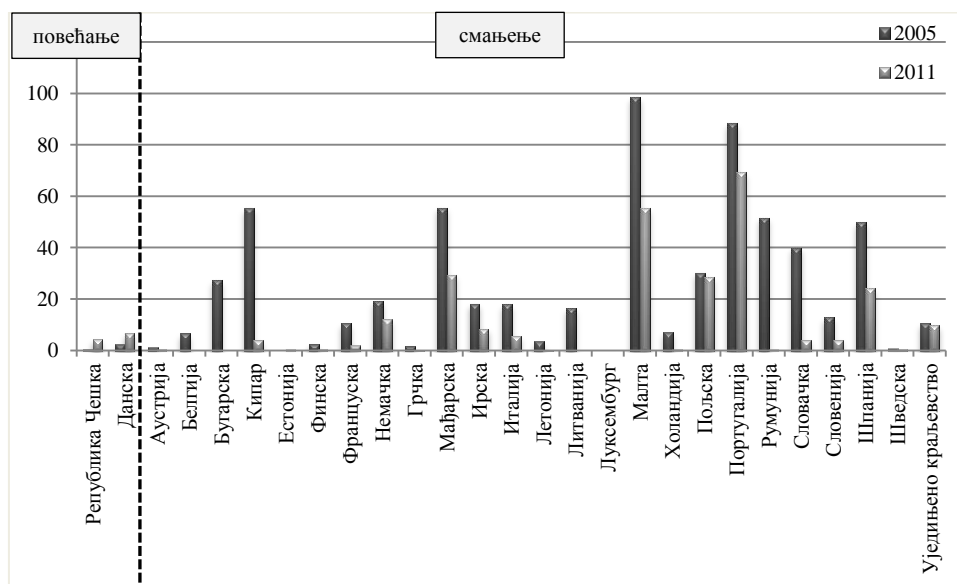
	Секторска државна помоћ као % укупне државне помоћи									БДП per capita (просек 2005 – 2011)
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Разлика 2011. у односу на 2005.	Просек 2005 - 2011	
Аустрија	1	45	1	1	1	0	0	-1	7	32971
Белгија	7	2	0	1	0	0	0	-7	1	31600
Бугарска	27	21	12	24	4	2	0	-27	13	4229
Кипар	55	4	5	5	5	4	4	-41	12	20486
Република Чешка	0	0	0	7	11	19	4	+4	6	13143
Данска	2	3	6	5	3	8	7	+5	5	41329
Естонија	0	0	0	0	0	0	0	-	0	10757
Финска	2	3	4	2	1	0	0	-2	2	33028
Француска	11	3	3	22	21	20	2	-9	12	29329
Немачка	19	15	17	13	12	13	12	-7	14	29414
Грчка	2	1	3	2	13	1	0	-2	3	19343
Мађарска	55	51	54	28	18	52	29	-36	41	9557
Ирска	18	17	13	11	11	9	8	-10	13	38286
Италија	18	27	14	15	16	4	6	-12	14	25600
Летонија	4	0	0	0	0	0	0	-4	1	8586
Литванија	16	0	5	0	0	0	0	-16	3	8600
Луксембург	0	0	0	0	0	0	0	-	0	74871
Малта	99	97	97	98	77	75	55	-44	85	14114
Холандија	7	6	4	2	1	0	0	-7	3	34557
Пољска	30	17	15	36	31	23	29	-1	26	8300
Португалија	88	87	89	82	81	71	69	-19	81	15757
Румунија	51	79	64	44	49	31	0	-51	46	5414
Словачка	40	5	24	15	10	2	4	-36	14	10571
Словенија	13	12	16	11	7	5	4	-9	10	16829
Шпанија	50	27	30	20	18	21	24	-36	27	22786
Шведска	1	1	1	0	5	1	0	-1	1	35829
Уједињено краљевство	10	9	7	7	7	6	10	-	8	29929
<b>EU 27</b>	<b>21</b>	<b>18</b>	<b>16</b>	<b>16</b>	<b>15</b>	<b>15</b>	<b>10</b>	<b>-11</b>	<b>16</b>	<b>23156</b>

Извор: European Commission, [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/studies\\_reports/studies\\_reports.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/studies_reports.html)

На нивоу ЕУ као целине је у посматраном периоду дошло до смањења секторске државне помоћи за 11%, тако да 2011. године учешће секторске државне помоћи у укупној износи свега 10%. Међу појединим земљама ЕУ, највеће смањење 2011. у односу на 2005. годину бележе: Малта (-44%). Кипар (-41%), Мађарска, Словачка и Шпанија (-36%).

Са слике 44 се може уочити да су једине две земље у којима је дошло до повећања учешћа секторске државне помоћи Чешка и Данска. При томе, повећање није алармантно (у Данској за 4%, па на крају 2011. износи свега 4% и у Чешкој за 5%, па на крају 2011. износи 7%).

Слика 44. Секторска државна помоћ као % укупне државне помоћи у земљама чланицама ЕУ у 2005. и 2011. години



Извор: European Commission, [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/studies\\_reports/studies\\_reports.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/studies_reports.html)

У табели 36 дат је преглед учешћа секторске државне помоћи у структури укупне помоћи у Србији, Хрватској и Црној Гори у периоду 2005 – 2011. година.

Табела 36. Секторска државна помоћ као % укупне државне помоћи у Србији, Хрватској и Црној Гори (2005 – 2011)

	Секторска државна помоћ као % укупне државне помоћи									БДП per capita (просек 2005 – 2011)
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Разлика 2011. у односу на 2005.	Просек 2005 - 2011	
Србија	44,6	29,2	19,5	25,7	17,3	26,7	27,9	-16,7	27,27	3650
Хрватска	61,87	80,61	78,18	66,35	77,02	78,07	73,9	+12,03	73,71	9729
Црна Гора	40,52	43,25	40,52	46,6	33,92	27,41	64,06	+23,54	42,33	4520

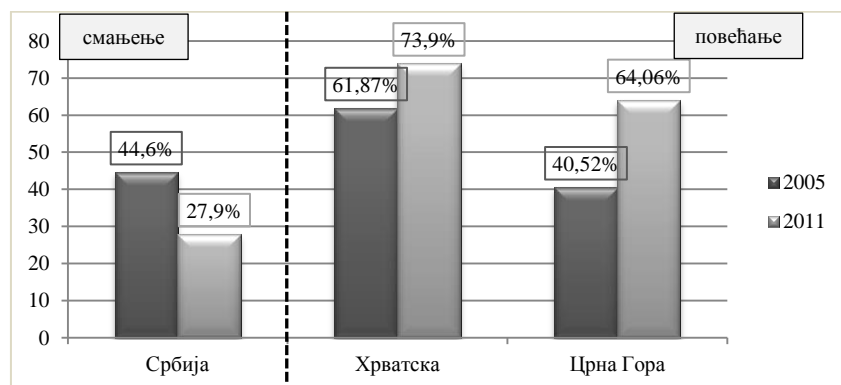
Извор: <http://www.mfp.gov.rs/>, <http://www.kkdp.me/>, <http://www.aztn.hr/>

С обзиром на чињеницу да је просечно учешће секторске државне помоћи на нивоу ЕУ за период 2005 – 2011. година износило 16%, може се приметити да је учешће у земљама у региону знатно изнад тог просека. Најниже учешће у 2011. бележи Србија (27,9%), док је учешће секторске државне помоћи у укупној и у Хрватској и у Црној Гори на веома високом нивоу, 73,9% и 64,06%, респективно.



Са слике 45 се може уочити да је једино у Србији дошло до смањења учешћа секторске државне помоћи 2011. године у односу на 2005, док и Хрватска и Црна Гора бележе повећање. Дакле, анализирани земље у региону нису испратиле препоруке и тенденције Европске уније ка што мањем учешћу секторске државне помоћи у укупној структури, а на рачун пораста учешћа хоризонталне помоћи.

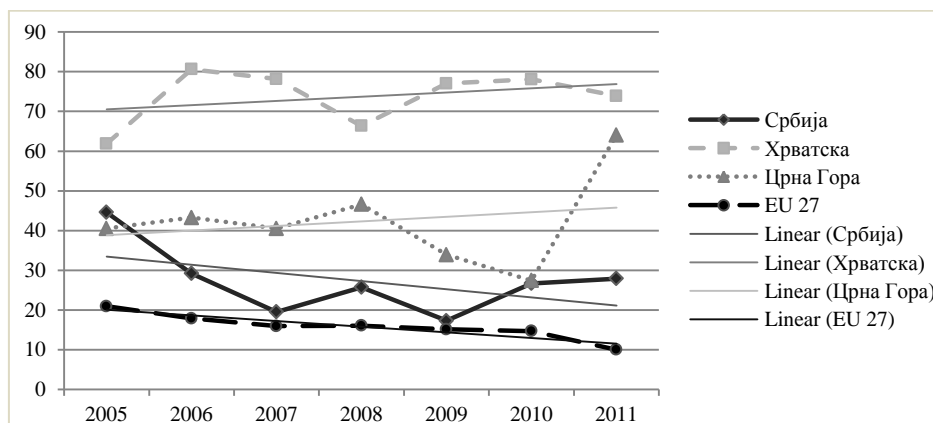
Слика 45. Секторска државна помоћ као % укупне државне помоћи у Србији, Хрватској и Црној Гори у 2005. и 2011. години



Извор: <http://www.mfp.gov.rs/>, <http://www.kkdp.me/>, <http://www.aztn.hr/>

На слици 46 приказане су линије тренда секторске државне помоћи у Европској унији, Србији, Хрватској и Црној Гори.

Слика 46. Тренд секторске државне помоћи као % укупне државне помоћи у ЕУ и анализираним земљама у региону (2005 – 2011)



Извор: <http://ec.europa.eu/>, <http://www.mfp.gov.rs/>, <http://www.kkdp.me/>, <http://www.aztn.hr/>

Опадајућа линија тренда карактерише доделу секторске државне помоћи на нивоу ЕУ. Опадајућа линија тренда, али на нешто вишем нивоу карактеристична је и за Србију. Црну Гору и Хрватску карактерише растући тренд у додели секторске државне помоћи.

Резултати дескриптивне статистике презентовани у табели 37 указују на значајно одступање анализираних земаља у региону у односу на праксу земаља

чланица ЕУ, посебно када су у питању минималне и средње вредности процентуалног учешћа секторске државне помоћи. Најниже забележено учешће секторске државне помоћи у земљама ЕУ је 0%, а у анализираним земљама у региону 27,27%. Средња вредност процентуалног учешћа секторске државне помоћи у земљама ЕУ износи 16,59, а у групацији анализираних земаља у региону 47,77%. Израчуната вредност коефицијента варијације указује на већу хетерогеност ЕУ земаља према овом критеријуму (делом и због чињенице да постоје одређене земље које уопште немају издвајања на име секторске државне помоћи) у односу на земље у региону.

*Табела 37. Резултати дескриптивне статистике за земље чланице ЕУ и групацију анализираних земаља у региону (према секторској државној помоћи као % укупне помоћи – просечна вредност за период 2005 – 2011. година)*

	N	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation	Variation Coefficient
Земље чланице ЕУ	28	0,00	85,00	16,5926	22,42639	135,1
Земље у региону	3	27,27	73,71	47,7700	23,69311	49,6

У табели 38 дата је вредност Пирсоновог коефицијента корелације између процентуалног учешћа секторске државне помоћи у укупној и БДП по глави становника у земљама чланицама ЕУ и анализираним земљама у региону.

*Табела 38. Вредност Пирсоновог коефицијента корелације између секторске државне помоћи и БДП по глави становника у ЕУ и земљама у региону (просечне вредности за период 2005 – 2011. година)*

		БДП (ЕУ)	БДП (земље у региону)
Сек. државна помоћ (ЕУ)	Pearson Correlation	<b>-0,349</b>	
	Sig. (2-tailed)	0,074	
	N	27	
Сек. државна помоћ (земље у региону)	Pearson Correlation		<b>0,982</b>
	Sig. (2-tailed)		0,121
	N		3

Постојање умерене негативне корелације између посматраних варијабли у земљама чланицама ЕУ (вредност коефицијента од -0,349) указује на чињеницу да развијеније земље ЕУ (земље са већим нивоом БДП по глави становника) преорјентишу своју државну помоћ од подршке специфичним секторима ка циљевима доделе хоризонталне државне помоћи који су детерминисани као окосница одрживог раста и развоја. Обрнута тенденција забележена је у земљама у региону. Земља са највећим нивоом БДП по глави становника (Хрватска) највише издваја на име

секторске државне помоћи, затим следи Црна Гора (која је и друга по величини БДП по глави становника) и на крају Србија.

#### 5.2.4. Идентификовање ограничења у Србији, Хрватској и Црној Гори

У циљу испитивања хетерогености/хомогености ЕУ земаља према анализираним индикаторима (учешћу укупне државне помоћи у БДП, учешћу хоризонталне државне помоћи у укупној, учешћу секторске државне помоћи у укупној и БДП по глави становника), али и класификовању Србије, Црне Горе и Хрватске према њиховој сродности са одређеним земљама чланицама ЕУ, примењена је кластер анализа.<sup>284</sup> Кластер анализа је метод мултивариационе анализе. Она служи класификовању варијабли према њиховим карактеристикама (сличности или различитости).<sup>285</sup> Уколико је класификација појединачних земаља према мереним карактеристикама добра, субјекти у оквиру кластера су слични међусобом, али су кластери различити по карактеристикама.<sup>286</sup> Кластер анализом примењеном на узорку свих посматраних земаља (чланица ЕУ, Србије, Хрватске и Црне Горе) детерминисана је следећа структура кластера:

- Кластер 1: Луксембург;
- Кластер 2: Кипар, Грчка, Италија, Португалија, Словенија, Шпанија;
- Кластер 3: Бугарска, Чешка, Естонија, Мађарска, Летонија, Литванија, Малта, Пољска, Румунија, Словачка, *Србија, Хрватска, Црна Гора*;
- Кластер 4: Аустрија, Белгија, Данска, Финска, Француска, Немачка, Ирска, Холандија, Шведска, Уједињено краљевство.

Финални кластер центри приказани су у табели 39.

Табела 39. Финални кластер центри

	Cluster			
	1	2	3	4
БДП	74.871	20.133,50	8.551,54	33.627,20
Укупна државна помоћ (као % БДП)	0,24	0,71	1,23	0,69
Хоризонтална државна помоћ (као % укупне)	100,00	75,50	70,90	93,40
Секторска државна помоћ (као % укупне)	0,00	24,50	29,10	6,60
Број земаља у кластеру	1	6	13	10

<sup>284</sup> Kumar, A. *Cluster Analysis*, [http://www.iasri.res.in/ebook/EBADAT/4Applications%20of%20Multivariate%20Techniques/2Cluster%20Analysis\\_Amrender%20Kumar.pdf](http://www.iasri.res.in/ebook/EBADAT/4Applications%20of%20Multivariate%20Techniques/2Cluster%20Analysis_Amrender%20Kumar.pdf), (приступ: 17.03.2013).

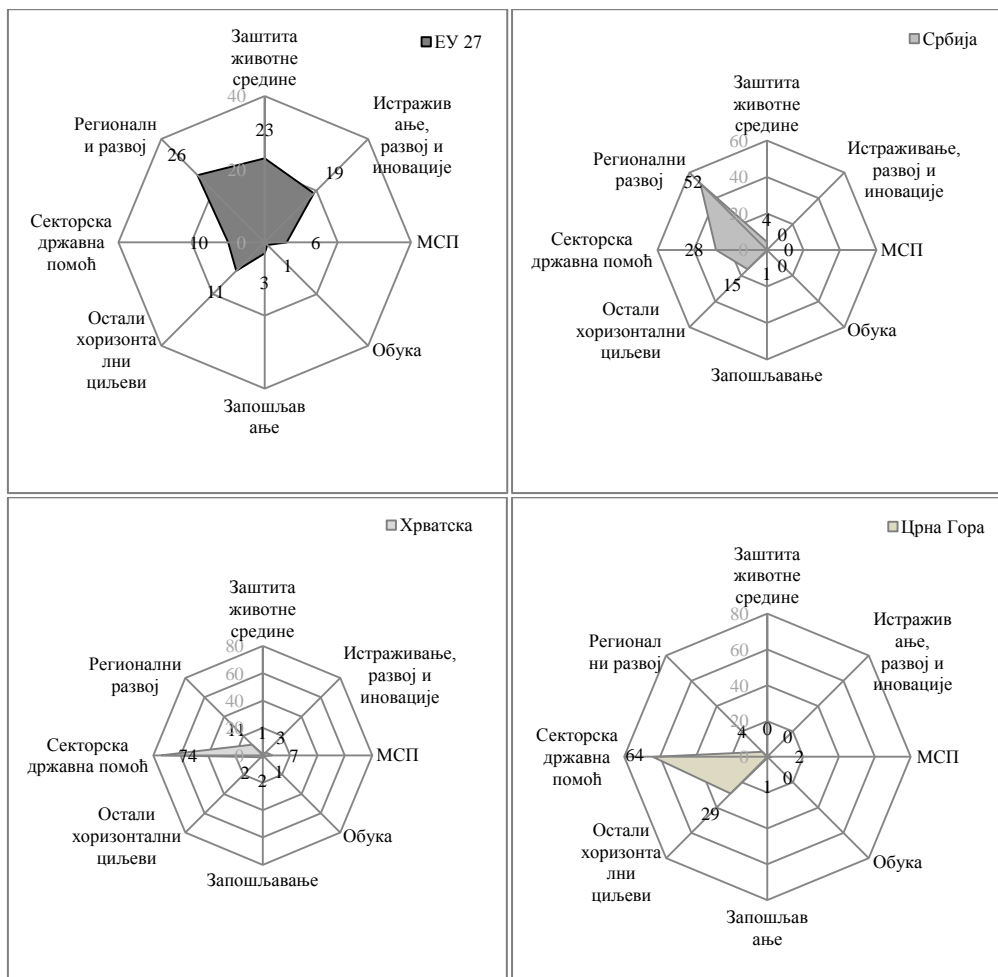
<sup>285</sup> Hardle, W., Simar, L. 2003. *Applied Multivariate Statistical Analysis*, <http://www.stat.wvu.edu/~jharner/courses/stat541/mva.pdf>, (приступ: 17.03.2013).

<sup>286</sup> Chandra, S., Menezes, D. 2001. "Applications of Multivariate Analysis in International Tourism Research: The Marketing Strategy Perspective of NTOs", *Journal of Economic and Social Research*, Vol. 3 (1).

Кластер 1 обухвата земље које имају: највеће вредности БДП по глави становника, најниже учешће државне помоћи у БДП, највише учешће хоризонталне државне помоћи у укупној, односно најниже учешће секторске државне помоћи у укупној. Кластер 4 се састоји од земаља које имају нижу вредност БДП по глави становника, већи проценат учешћа државне помоћи у БДП, мањи проценат учешћа хоризонталне, односно већи проценат учешћа секторске државне помоћи у односу на кластер 1. Затим следи кластер 2, са земљама са још нижим вредностима БДП, већим учешћем државне помоћи, мањим учешћем хоризонталне, односно већим учешћем секторске државне помоћи. Кластер 3 се састоји од земаља са најнижом вредношћу БДП по глави становника, највећим учешћем државне помоћи у БДП, најмањим учешћем хоризонталне, односно највећим учешћем секторске државне помоћи. Посебно је интересантно да се кластер 1 састоји само од једне земље, Луксембурга, који се значајно издваја према високом нивоу БДП по глави становника и ниском проценту учешћа државне помоћи у БДП. Србија, Хрватска и Црна Гора су према анализираним индикаторима најсличније земљама чланицама ЕУ у трећем кластеру.

На слици 47 дат је сумарни упоредни приказ свих врста државне помоћи на нивоу ЕУ као целине, у Србији, Хрватској и Црној Гори у 2011. години (као % учешћа у структури укупне државне помоћи). Препоруке Европске комисије у вези са државном помоћи се свде на смањење општег нивоа помоћи и преорјентацију са подршке појединим предузећима или секторима на подстицање хоризонталних циљева који су од интереса за Европску унију (као што су запошљавање, регионални развој, заштита животне средине, обука, истраживање и развој). Ове препоруке, с обзиром на интенцију земаља у региону ка Европској унији и европским стандардима, требало би да имају подједнаку важност и за Србију, Хрватску и Црну Гору. Међутим, подаци показују супротно.

Слика 47. Упоредни приказ свих врста државне помоћи у ЕУ, Србији, Хрватској и Црној Гори (2011. година)<sup>287</sup>



Извор: <http://ec.europa.eu/>, <http://www.mfp.gov.rs/>, <http://www.kkdp.me/>, <http://www.aztn.hr/>

Успостављање националних система контролисања државне помоћи мотивисано је тежњом ка пракси Европске уније када су у питању принципи и циљеви доделе државне помоћи. Међутим, на крају 2011. године евидентни су значајни диспаритети у циљевима доделе државне помоћи у све три земље у односу на ЕУ. Циљеви попут истраживања, развоја и иновација, обуке, заштите животне средине су, за разлику од праксе Европске уније, у анализираним земљама готово у потпуности занемарени. Најзначајнија ставка, а и најзначајније одступање у Србији у односу на ЕУ је регионална државна помоћ (52% укупне државне помоћи у 2011. години). У Хрватској и Црној Гори је то секторска државна помоћ, са учешћем од чак 74% у укупној државној помоћи Хрватске и 64% у додељеној државној помоћи у Црној Гори.

<sup>287</sup> Категорија *Остало* у Србији и Црној Гори укључује и помоћ за санацију и реструктурирање (7% - Србија, 28,46% - Црна Гора).

У читавом посматраном периоду (2005 – 2011. година) за Србију, Хрватску и Црну Гору је карактеристична непромењена политика државне помоћи и изостанак њеног преусмеравања од секторских ка хоризонталним циљевима, од чега би у крајњој линији користи имала сва предузећа и економија у целини.

Примера ради, државна помоћ за истраживање, развој и иновације се у 2011. години креће од нултог учешћа у Србији и Црној Гори, до учешћа од 3% у Хрватској. Додељивање државне помоћи за истраживање и развој у изузетно скромним износима само је један од показатеља недовољног улагања у истраживачко-развојне подухвате у реалном сектору. Слична је ситуација са државном помоћи за заштиту животне средине. Нема значајнијих издвајања за ову намену, иако правила о државној помоћи за заштиту животне средине пружају низ могућности. Наиме, кроз државна средства може се омогућити предузећима увођење нових технолошких постројења, поступака и процеса намењених заштити животне средине или уштеди енергије. На тај начин би се, подстакла еколошки прихватљивија производња и прелазак на производњу која ће омогућити рационалније коришћење енергије.

У Србији, Хрватској и Црној Гори постоје сектори који апсорбују велике износе државне помоћи и које држава очигледно фаворизује. Највеће учешће у секторској државној помоћи у Србији има помоћ додељена сектору саобраћаја (и то само железничком саобраћају, односно кориснику АД Железнице Србије). У 2011. години државна помоћ наведеном сектору износи 87,8% укупне секторске државне помоћи.<sup>288</sup> У Црној Гори је у односу на 2010. годину, у 2011. години је значајно повећано учешће секторске помоћи због активирања гаранције издате Жељезари Никшић. Наиме, привредни суд је на предлог радника Жељезаре, а због неисплаћених зарада запосленима, 15. априла 2011. године увео стечај у Жељезару. Покретање стечаја је имало за последицу активирање гаранције издате у корист Жељезаре Никшић. На име активирања гаранције држава је платила 32.922.888,9 евра.<sup>289</sup> У Хрватској је у оквиру укупно додељене секторске помоћи највећи проценат (38,8%) додељен саобраћају. При томе, железнички саобраћај апсорбује највећи износ државне помоћи, затим следе поморски и ваздушни саобраћај. За услуге јавно телевизијског емитовања додељено је 32,5% укупне секторске помоћи, за бродоградњу 19,6% (што је значајно смањење у

---

<sup>288</sup> Министарство финансија и привреде Републике Србије. 2012. *Извештај о додељеној државној помоћи у Републици Србији у 2011. години*, <http://www.mfp.gov.rs/pages/issue.php?id=7322>, (приступ: 10.05.2013).

<sup>289</sup> Komisija za kontrolu državne pomoći Republike Crne Gore. 2012. *Godišnji izvještaj o dodijeljenoj državnoj pomoći u Crnoj Gori u 2011. godini*, <http://www.kkdp.me/index.php?IDSP=217&jezik=lat>.

односу на претходне године), туризам 6,9% и санацију и реструктурирање 2,2% укупне секторске помоћи.

Све ово упућује на неопходност напуштања селективног, односно секторског подстицања одређених привредних грана и делатности. Реструктурирање предузећа у поменути делатностима је услов без којег се не може очекивати значајније смањење секторске помоћи или државне помоћи у целини и конвергенција, како њеног обима, тако и структуре, ка ЕУ стандардима.

### **5.3. Испитивање међузависности између додељене државне помоћи и ефикасности политике заштите конкуренције**

Кључни проблем и кључна опасност приликом доделе државне помоћи односи се на њену могућност нарушавања конкуренције на тржишту. Отуда је један од циљева истраживања испитивање међузависности између додељене државне помоћи и ефикасности конкуренције. Испитивање је вршено посебно на узорку земаља ЕУ и посебно на узорку одабраних земаља у региону. Полазна претпоставка је постојање инверзног односа између додељене државне помоћи и ефикасности конкуренције. Као мера ефикасности заштите конкуренције у истраживању се користи оцена Светског економског форума за сваку земљу понаособ.

Светски економски форум операционализује мерење конкурентности на националном нивоу кроз оцену три субиндекса у оквиру GCI (енгл. *Global Competitiveness Index – GCI*): 1. Основни фактори (енгл. *Basic Requirements*): институције, инфраструктура, макроекономска стабилност, здравство и основно образовање; 2. Фактори ефикасности (енгл. *Efficiency enhancers*): високо образовање и усавршавање, ефикасност робног тржишта, ефикасност тржишта радне снаге, развијеност финансијског тржишта, технолошка опремљеност, величина тржишта; 3. Фактори иновативности и софистицираности пословних процеса (енгл. *Innovation and sophistication factors*): софистицираност пословања и иновације. Показатељ Ефикасност робног тржишта је конципиран из два дела *Конкуренција*<sup>290</sup> и Квалитет услова тражње.<sup>291</sup>

---

<sup>290</sup> У делу Конкуренција Светски економски форум оценама од 1 (најлошија оцена) до 7 (најбоља оцена) следеће индикаторе: интензитет локалне конкуренције (1 – конкуренција на локалном тржишту је ограничена у већини индустрија, 7 – конкуренција је интензивна у већини индустрија); обим тржишне доминације (1 – пословним активностима у земљи доминира неколико пословних група, 7 – пословне активности су раширене на велики број предузећа); ефикасност антимонополске политике (1 – антимонополска политика у земљи не подстиче/унапређује конкуренцију, 7 – антимонополска политика у земљи ефикасно подстиче/унапређује конкуренцију); обим и ефекти опорезивања (1 – порези значајно ограничавају подстицаје за рад и инвестиције, 7 – порези немају утицаја на подстицаје за рад и

У табели 40 дат је упоредни приказ укупне, хоризонталне и секторске државне помоћи и индекса ефикасности конкуренције према оцени Светског економског форума за земље чланице ЕУ.

Табела 40. Упоредни приказ државне помоћи по врстама и индекса ефикасности конкуренције Светског економског форума за земље чланице ЕУ

Земља	Државна помоћ (просек 2005 – 2011)			Индекс ефикасности конкуренције (СЕФ) (2011)	
	Укупна (као % БДП)	Хоризонтална (као % укупне држ. помоћи)	Секторска (као % укупне држ. помоћи)	Скор	Ранг
Аустрија	0,62	93	7	4,85	30
Белгија	0,48	99	1	5,16	15
Бугарска	0,30	87	13	4,31	77
Кипар	0,84	88	12	4,93	24
Република Чешка	0,78	94	6	4,75	37
Данска	0,70	95	5	5,12	16
Естонија	0,28	100	0	5,06	19
Финска	1,21	98	2	5,02	22
Француска	0,78	88	12	4,58	48
Немачка	0,66	86	14	4,89	29
Грчка	0,72	97	3	3,94	119
Мађарска	1,65	59	41	4,67	43
Ирска	0,80	87	13	5,40	7
Италија	0,36	86	14	4,22	89
Летонија	1,11	99	1	4,66	45
Литванија	0,57	97	3	4,49	60
Луксембург	0,24	100	0	5,45	6
Малта	2,23	15	85	4,91	28
Холандија	0,42	97	3	5,48	5
Пољска	0,82	74	26	4,55	50
Португалија	0,98	19	81	4,40	70
Румунија	0,62	54	46	4,04	111
Словачка	0,47	86	14	4,76	36
Словенија	0,84	90	10	4,68	42
Шпанија	0,49	73	27	4,47	62
Шведска	0,90	99	1	5,06	20
Уједињено краљевство	0,28	92	8	5,17	14

Извор: <http://ec.europa.eu/>, <http://www.weforum.org/>

Најбоље позиционирана земља ЕУ према ефикасности конкуренције у складу са оценом Светског економског форума је Холандија (пета позиција), затим следи Луксембург (шеста позиција), па Ирска (седма позиција). С обзиром на чињеницу да Светски економски форум у последњем извештају (у коме су дате оцене појединих

---

инвестиције); укупна пореска стопа (комбинација пореза на профит, пореза и доприноса радне снаге и осталих пореза); број процедура потребних за почетак пословања; број дана за почетак пословања; трошкови пољопривредне политике; интензитет трговинских баријера (1 – царинске и нецаринске баријере веома ограничавају конкуренцију увозних добара на домаћем тржишту, 7 – не ограничавају); царинска стопа; обим иностраног власништва у земљи (1 – веома ретко, 7 – претежно); утицај пословних правила на директне стране инвестиције (1 – строго обесхрабрујући, 7 – строго охрабрујући); Царинске процедуре (1 - веома неефикасне, 7 – веома ефикасне); увоз као % БДП.

<sup>291</sup> World Economic Forum. 2012. *The Global Competitiveness Report 2012-2013*, Geneva, Switzerland.



сегмената ефикасности конкуренције за 2011. години)<sup>292</sup> оцењује и рангира укупно 144 земље, осим Грчке и Румуније, све земље ЕУ су лоциране у првој половини светске ранг листе према посматраном индикатору.

У табели 41 дата је вредност Пирсоновог коефицијента корелације између појединих врста државне помоћи и индекса ефикасности конкуренције Светског економског форума у 2011. години.

*Табела 41. Вредност Пирсоновог коефицијента корелације између државне помоћи и индекса ефикасности конкуренције - ЕУ*

		Индекс ефикасности конкуренције (скор)
Укупна државна помоћ	Pearson Correlation	<b>-0,046</b>
	Sig. (2-tailed)	0,821
	N	27
Хоризонтална државна помоћ	Pearson Correlation	<b>0,311</b>
	Sig. (2-tailed)	0,114
	N	27
Секторска државна помоћ	Pearson Correlation	<b>-0,311</b>
	Sig. (2-tailed)	0,114
	N	27

Постоји инверзан однос између процентуалног учешћа укупне државне помоћи у бруто друштвеном производу и вредности индекса (израчуната вредност коефицијента корелације је -0,046). Значајнија негативна повезаност је забележена између секторске државне помоћи и вредности индекса ефикасности конкуренције (-0,311). Позитивна корелација постоји између хоризонталне државне помоћи и вредности индекса. Оне земље ЕУ, које се у укупној структури државне помоћи више опредељују за секторску државну помоћ, бележе ниже перформансе када је у питању ефикасност конкуренције на тржишту. Секторска државна помоћ, као најселективнији вид државне помоћи, носи значајне опасности нарушавања конкуренције. Није забележена негативна повезаност и утицај хоризонталне државне помоћи на ефикасност конкуренције у земљама чланицама ЕУ. Отуда је оправдана тежња ка што већем учешћу хоризонталне државне помоћи у структури укупне помоћи. Оцена коефицијената није статистички значајна. Вредност коефицијената је валидна су за групацију земаља чланица ЕУ.

У табели 42 дат је преглед државне помоћи по врстама и индекса ефикасности конкуренције према оцини Светског економског форума у 2011. години за Србију, Хрватску и Црну Гору.

<sup>292</sup> World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2012–2013*, Geneva, Switzerland.

Табела 42. Упоредни приказ државне помоћи по врстама и индекса ефикасности конкуренције Светског економског форума за Србију, Хрватску и Црну Гору

Земља	Државна помоћ (просек 2005 – 2011)			Индекс ефикасности конкуренције (СЕФ) (2011)	
	Укупна (као % БДП)	Хоризонтална (као % укупне држ. помоћи)	Секторска (као % укупне држ. помоћи)	Скор	Ранг
Србија	2,21	72,73	27,27	3,89	123
Хрватска	2,81	26,29	73,71	4,01	115
Црна Гора	2,14	57,67	42,33	4,70	40

Извор: <http://www.mfp.gov.rs/>, <http://www.kkdp.me/>, <http://www.aztn.hr/>, <http://www.weforum.org/>

Будући да Светски економски форум оцењује и рангира укупно 144 земље, евидентно је лоше позиционирање и Србије и Хрватске када је у питању ефикасност конкуренције, 123. позиција и 115. позиција, респективно. Изненађујуће добро је рангирана Црна Гора, која се налази на 40. месту светске ранг листе.

У табели 43 приказана је вредност Пирсоновог коефицијента корелације између појединих врста државне помоћи и вредности индекса ефикасности конкуренције у анализираним земљама у региону.

Табела 43. Вредност Пирсоновог коефицијента корелације између државне помоћи и индекса ефикасности конкуренције – анализирани земље у региону

		Индекс ефикасности конкуренције (скор)
Укупна државна помоћ	Pearson Correlation	<b>-0,463</b>
	Sig. (2-tailed)	0,694
	N	3
Хоризонтална државна помоћ	Pearson Correlation	<b>0,062</b>
	Sig. (2-tailed)	0,960
	N	3
Секторска државна помоћ	Pearson Correlation	<b>-0,062</b>
	Sig. (2-tailed)	0,960
	N	3

Аналогно резултатима за земље ЕУ, и код земаља у региону је забележена негативна корелација између укупне и секторске државне помоћи и вредности индекса ефикасности конкуренције. Позитивна корелација постоји између хоризонталне државне помоћи и индекса ефикасности конкуренције. Нешто нижи интензитет повезаности је резултат добре позиционiranости Црне Горе према индексу ефикасности конкуренције. Црна Гора је према учешћу и структури државне помоћи прилично хомогена са Србијом и Хрватском, али значајно одступа од њих како према скору, тако и према рангу индекса ефикасности конкуренције. Оцена коефицијената

није статистички значајна. Вредност коефицијената је валидна су за групацију анализираних земаља у региону.

#### 5.4. Оцена стања у Србији и препоруке за креаторе економске политике и политике државне помоћи

Креатори политике државне помоћи, али и креатори осталих релевантних политика у Србији (попут политике регионалног развоја, инвестиционе политике, политике запошљавања, политике заштите конкуренције и других) у наредном периоду морају бити фокусирани на два основна задатка. Први се односи на смањење апсолутног и релативног нивоа државне помоћи. Други задатак се односи на промену структуре државне помоћи. У табели 44 приказана је структура државне помоћи у Србији у периоду 2005 – 2011. година и, у циљу компарације, структура државне помоћи на нивоу ЕУ у 2011. години.

Табела 44. Структура додељене државне помоћи у Србији (2005 – 2011) и ЕУ (2011)

Врста државне помоћи	Србија							ЕУ 27
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2011
Укупна државна помоћ (као % БДП)	1,57	1,86	2	1,91	2,86	2,64	2,6	0,51
Секторска државна помоћ (као % укупне)	44,6	29,2	19,5	25,7	17,3	26,7	27,9	10
Рударство	4,3	2,7	3	3,5	2,5	3,9	3,4	4
Саобраћај	30,2	24	15,1	20,7	14,3	22,8	24,5	4
Туризам	0,4	1,5	0,8	0,6	0,1	-	-	-
Остали сектори	9,7	1	0,6	0,9	0,4			2
Хоризонтална државна помоћ (као % укупне)	55,4	70,8	80,5	74,3	82,7	73,3	72,1	90
Заштита животне средине	0	0	0	0	0	0	4	23
Регионални развој	8,6	2,8	4,4	6	4,4	43,7	51,6	26
Истраживање, развој и иновације	0	0	0,3	0	0	0	0,1	19
Обука	4,8	0,1	6,2	0	0	0	0	1
Запошљавање	2,4	12,5	6,4	10,5	18,2	8	0,7	3
МСП	10,3	29,1	36,1	36	41,7	0,7	0	6
Остало <sup>293</sup>	29,1	26,3	27,4	21,8	18,3	10,3	15,5	11

Извор: <http://www.mfp.gov.rs/>, <http://ec.europa.eu/>

Један од првих закључака до којих је истраживање довело јесте да је у земљама чланицама ЕУ упоредо са растом БДП по глави становника временом долазило до смањења процентуалног учешћа укупне државне помоћи у БДП. У Србији је у посматраном седмогодишњем периоду такође уочена тенденција пораста БДП по глави

<sup>293</sup> Категорија остало у Србији укључује и државну помоћ за санацију и реструктурирање и то значајни проценат (2005 – 25,3%; 2006 – 25,5%, 2007 – 26,7%; 2008 – 20,3%; 2009 – 9,2%; 2010 – 11%; 2011 – 7,4%). На нивоу ЕУ ова категорија је класификована као секторска државна помоћ. Уколико би се и у Србији извршила преквалификација ове врсте државне помоћи дошло би до још мањег учешћа хоризонталне државне помоћи у укупној, на рачун повећања учешћа секторске државне помоћи.

становника. Међутим, уместо смањења, уочен је тренд пораста учешћа укупне државне помоћи у БДП, тако да оно на крају 2011. године износи 2,6% (у Европској унији у истој години учешће је 0,51%). Дакле, примарни задатак носилаца политике државне помоћи јесте улагање напора ка смањивању њеног укупног нивоа, што је полазна основа ка њеном бољем усмеравању, већој ефективности употребе и избегавању нерационалног коришћења државних средстава. Неопходно је рационалније и једноставније управљање системом државне помоћи у коме би се са мањим бројем даваоца државне помоћи или мањим бројем програма државне помоћи постигли већи ефекти и ефикаснији надзор коришћења државне помоћи.

Даљим истраживањем уочена је тенденција смањења учешћа секторске државне помоћи у БДП у земљама чланицама ЕУ, као и постојање инверзног односа између процентуалног учешћа секторске државне помоћи и ефикасности конкуренције. Оне земље у којима је забележено ниже учешће секторске државне помоћи уједно су и земље које бележе боље резултате у области политике заштите конкуренције (Србија се још увек налази при дну светске ранг листе према ефикасности конкуренције). Отуда један од основних задатака креатора политике државне помоћи у Србији мора бити преорјентација од усмеравања државне помоћи ка специфичним секторима на њено усмеравање ка различитим хоризонталним циљевима који су идентификовани као окосница раста и развоја. Учешће секторске државне помоћи опада у периоду 2005 – 2009. година, али уместо наставка оваквог позитивног тренда, 2010. и 2011. године опет долази до повећања. На крају 2011. забележено је учешће од 27,9% у структури укупне државне помоћи што је још увек релативно висок ниво (у Европској унији у 2011. години забележено је учешће од 10%). При томе је главни проблем и узрок овако високог нивоа секторске државне помоћи државна помоћ намењена сектору транспорта (24,5%) коју апсорбује искључиво једно предузеће (Железнице Србије). Решавањем статуса овог предузећа створили би се услови за смањење секторске државне помоћи и њено преусмеравање ка хоризонталним циљевима.

Када је у питању хоризонтална државна помоћ, на нивоу Европске уније циљеви који прате регионални развој (учешће од 26%) су заштита животне средине (23%) и истраживање, развој и иновације (19%). У Србији је тек у 2011. забележено учешће државне помоћи за заштиту животне средине од 4%, док на име истраживања, развоја и иновација готово да нема издвајања. Истраживање је показало постојање позитивне корелационе везе између додељене државне помоћи и перформанси земаља у овим областима. Може се закључити да је државна помоћ у Србији неискоришћени

инструмент који у будућности мора бити ангажован у остваривању ових важних циљева економског просперитета и развоја. Заштита животне средине већ дуго представља циљ коме државе чланице Европске уније теже кроз побољшану интеграцију. Државна помоћ је један од инструмената којим Србија може ојачати свој систем заштите животне средине, што би допринело економском развоју, уз истовремено обезбеђивање задовољења потреба садашњих и будућих генерација. С друге стране, научни и технолошки развој и иновације су главни предуслов дугорочног унапређења микро и макро конкурентности.

Истраживањем није потврђено постојање негативне везе између хоризонталне државне помоћи и ефикасности заштите конкуренције, што је још један од разлога за повећање њеног учешћа у структури укупне помоћи у Србији.

У складу са праксом Европске уније, Црна Гора и Хрватска су почев од 2011. године успоставиле систем за мерење резултата, односно ефикасности додељене државне помоћи. Извештаји за 2011. годину у овим земљама укључивали су и оцену и анализу ефеката додељене државне помоћи. Наиме, Црна Гора и Хрватска су успоставиле обавезу даваоца државне помоћи да телима надлежним за контролу државне помоћи, заједно са подацима о додељеној државној помоћи, доставе и податке о очекиваним и оствареним ефектима додељене државне помоћи. Иако су достављени подаци даваоца државне помоћи углавном били описног карактера, они представљају важан корак ка анализи ефективности додељене државне помоћи. Оваква анализа је добра основа за доношење одлука које се односе на имплементацију и спровођење индивидуалних и шема државних помоћи. Успостављањем обавезе постављања циљева, рокова и ефеката (тзв. индикатора) приликом пријављивања државне помоћи створили би се услови за егзактну анализу додељене државне помоћи у складу са статистичким правилима. Такође, повећањем државне помоћи за хоризонталне циљеве ће се и ефекти државне помоћи лакше квантификирати (кроз показатеље као што су повећање броја запослених у одређеном региону или сектору, повећање производње, боље перформансе земље у појединим сегментима економске политике према оценама меродавних међународних институција и организација). Будући да извештаји у Србији још увек не садрже анализу ефеката, чак ни описног карактера, ово може бити још један од важних задатака за наредни период.

## ЗАКЉУЧАК

Државна помоћ је облик селективне државне интервенције којом се одређена предузећа, сектори и региони фаворизују у односу на друге. Кључни аргумент у идентификовању државне помоћи јесте економска, односно финансијска предност коју остварује корисник помоћи. Неконтролисано одобравање и додељивање државне помоћи носи опасност од нарушавања конкуренције, јер на тржишту долази до диференцирања економских субјеката који примају државну помоћ и оних који помоћ не примају. Будући да је мисија политике заштите конкуренције уједначавање услова конкуренције на свим деловима тржишта и за све тржишне актере, систем контролисања државне помоћи је интегрални део, односно подсистем политике заштите конкуренције. Политика заштите конкуренције је усмерена на контролисање активности привредних субјеката на тржишту. Систем контролисања државне помоћи усмерен је на контролу и мониторинг активности државне. Повезује их јединствени циљ – заштита конкуренције на тржишту. Интензитет утицаја државне помоћи на конкуренцију зависи од низа фактора. Једна група фактора повезана је са карактеристикама саме државне помоћи (обим државне помоћи, врста државне помоћи, степен селективности, степен наменског коришћења средстава, временски период додељивања). Друга група фактора односи се на карактеристике тржишта. У том смислу је интензитет утицаја државне помоћи на конкуренцију опредељен нивоом концентрисаности тржишта, степеном диференцијације производа, величином предузећа на тржишту, постојањем баријера за улазак. Процењивање оправданости/неоправданости државне помоћи мора подразумевати анализу свих наведених фактора. Могућност нарушавања конкуренције је потенцијални негативан ефекат државне помоћи. Позитивни ефекти државне помоћи рефлектовани су у њеном доприносу друштвеном благостању, кроз остваривање циљева ефикасности и циљева правичности. Постојање тржишних неуспеха и могућност њиховог кориговања државном помоћи је главни аргумент који оправдава њено додељивање. Поред тога, државна помоћ може допринети реализацији циљева правичности, попут редистрибуције дохотка, запослености, регионалне и социјалне кохезије.

На нивоу ЕУ, један од главних узрока нарушавања конкуренције и ефикасности заједничког европског тржишта јесте државна помоћ. У складу са тим, рано је уочена потреба имплементације система контроле државне помоћи у ЕУ. Европској комисији, као надлежном органу, биле су потребне године да успостави и спроведе јединствена

правила контроле. Данас је контрола државне помоћи на нивоу ЕУ један транспарентан процес са прилично јасним исходима. Рад и пракса Европске комисије почивају на одговарајућим принципима. Основни принцип је у теорији познат као „принцип приватног инвеститора“. Принцип се заснива на компарацији понашања државе у одређеним околностима и понашања приватног субјекта. С обзиром на његову велику употребљивост и потребу прихватања позитивне праксе у процесу развоја националних система контролисања државне помоћи, препорука је његово усвајање и доследна имплементација од стране националних тела за контролу државне помоћи. На тај начин отклонило би се низ недоумица и допринело повећању транспарентности и прецизности рада националних тела за мониторинг и контролу у многим државама.

И поред задовољавајуће ефикасности, европски систем контролисања државне помоћи је предмет континуираног усавршавања. Заговара се префињенији економски приступ који би требало да обезбеди правилно и транспарентно процењивање поремећаја у конкуренцији и трговини до којих државна помоћ може довести. Економска анализа је корисни инструментаријум у одговору на питање да ли је државна помоћ неопходна и сразмерна. Најновија решења (Акциони план о државној помоћи) предлажу увођење теста балансирања у праксу Европске комисије као јединственог метода процењивања позитивних и негативних ефеката помоћи.

Континуирано иновирање система контроле ЕУ предуслов је и фактор његове стабилности и одрживости у специфичним ситуацијама, попут последње светске економске кризе. Измењене околности у реалном и финансијском сектору које су наступиле са светском економском кризом представљале су својеврсни тест за систем контролисања државне помоћи у Европској унији. Наиме, у овим ванредним околностима било је потребно релативизирати конфликтност циљева државне интервенције и очувања конкуренције на јединственом европском тржишту. Државна помоћ имала је значајну улогу у оснаживању капиталне базе финансијских институција, подржавању њихове ликвидности, гарантовању депозита и гарантовању зајмова. Подршка финансијском сектору између осталог имала је за циљ да ублажи негативне последице кризе на реални сектор, у смислу доступности и квалитета извора финансирања. При свему томе, било је потребно балансирати са циљем ненарушавања конкуренције. Европски систем контролисања државне помоћи, који подразумева скуп правила која уређују сврху, начин и остале услове под којима државе чланице могу додељивати државну помоћ, свој тест одрживости је доказао и у највећој и најдубљој глобалној економској кризи која је протеклих осамдесетак година захватила Европу. У

прилог томе говори чињеница да последњи извештаји Европске комисије указују на значајну редукацију антикризних мера. Три основне карактеристике европског система контроле државне помоћи су допринеле његовој ефикасности у ванредним околностима: јасна усмереност државне помоћи, брзо реаговање и временски ограничен рок за примену антикризних мера.

У Србији је развој система контролисања државне помоћи обавезујући део процеса интеграције у Европску унију. Потреба његовог развоја дефинисана је Споразумом о стабилизацији и придруживању. Процес стабилизације и придруживања захтева од потенцијалних кандидата и држава кандидата да усвоје приступе Европске уније у овој области знатно пре формалног чланства у ЕУ. Велики део обавеза дефинисаних у ССП, бар у формалном смислу, Србија је успешно испунила у предвиђеном периоду. Ступањем на снагу Закона о контроли државне помоћи у Србији 1. јануара 2010. године створена је полазна основа изградње система контролисања државне помоћи. Операционализација система је битна претпоставка испуњавања међународно преузетих обавеза Србије, као и контроле сврсисходности, усмерености и оправданости додељивања државне помоћи. Активности мониторинга у надлежности су Комисије за контролу државне помоћи. Србија је успешно комплетирала прве две фазе процеса изградње система контролисања државне помоћи (успостављање инвентара и стварање система мониторинга). Финализовање процеса изградње система, у смислу стварања услова за мапирање државне помоћи и контролу националних мера државне помоћи, изазов је за предстојећи период. При томе је Србији на располагању пракса Европске уније, односно европског система, као најефикаснијег постојећег система контролисања државне помоћи.

Недовољна институционална и кадровска независност Комисије за контролу државне помоћи издваја се као главни недостатак система контролисања државне помоћи у Србији. Неопходно је предефинисати њену улогу и обезбедити јој оперативну независност која је предвиђена у Закону о контроли државне помоћи. Функције и одлуке Комисије је потребно одвојити од било ког министарства које јој ограничава улогу и надлежност.

Циљ успостављања националних система контролисања државне помоћи је усклађивање са европским стандардима и праксом. Основна идеја европског система контроле државне помоћи је „мања, а боље усмерена државна помоћ“. Међутим, анализа тренда у нивоу укупне државне помоћи показала је да у Србији (као и у Хрватској и Црној Гори) успостављање система контролисања није довело до



редукције нивоа државне помоћи. Процентуално учешће државне помоћи у БДП знатно је изнад ЕУ просека. Значајна одступања у односу на праксу ЕУ забележена су и приликом анализа појединих врста државне помоћи.

Хоризонтална државна помоћ намењена је свим предузећима у једној привреди, а не изабраним и унапред одређеним секторима и регионима. Сматра се видом државне помоћи која има најмањи негативни утицај на услове конкуренције. Отуда надлежне институције за контролу државне помоћи настоје да наметну правила по којима ће се државна помоћ у што већој мери преусмеравати од секторске ка хоризонталној. За разлику од земаља ЕУ, Србија, Хрватска и Црна Гора имају релативно низак ниво учешћа хоризонталне државне помоћи у укупној структури. Међутим, још већи проблем представља чињеница да не постоје изгледи за поправљање ове ситуације.

Боља усмереност државне помоћи, односно већи ниво хоризонталне државне помоћи омогућио би употребу државне помоћи за остваривање одговарајућих циљева одрживог економског развоја. Истраживање је показало постојање позитивне корелације између државне помоћи за заштиту животне средине и државне помоћи за истраживање, развој и иновације и еколошких и иновационих перформанси ЕУ земаља. Уочена међузависност је статистички значајна. Подаци показују да Србија, Хрватска и Црна Гора или уопште немају издвајања на име државне помоћи за заштиту животне средине и државне помоћи за истраживање, развој и иновације, или су она занемарљива.

Регионална државна помоћ се додељује са циљем подстицања привредног развоја неразвијених, односно мање развијених региона. Забележена је негативна корелација између регионалне државне помоћи и БДП по глави становника (и за групацију земаља чланица ЕУ и за групацију анализираних земаља у региону). Ово упућује на закључак да су развијеније земље (земље са већим нивоом БДП по глави становника) мање оптерећене проблемима регионалног развоја и регионалним неравномерностима, те отуда и мања издвајања на име регионалне државне помоћи.

Секторска државна помоћ је намењена унапред одређеним привредним субјектима у појединим делатностима, односно секторима и носи већу потенцијалну опасност нарушавања конкуренције у односу на хоризонталну услед изразито селективног карактера. На нивоу ЕУ забележено је опадање њеног учешћа у структури укупне помоћи, као и постојање умерене негативне корелације између секторске државне помоћи и БДП. Потпуно обрнута тенденција забележена је Србији, Хрватској и Црној Гори. Ово упућује на закључак да државна помоћ у Србији, као и у

анализираним земљама у региону, нема улогу у остваривању циљева који могу бити окосница одрживог раста и развоја. Државна помоћ је и даље инструмент вештачког одржавања неефикасних предузећа у појединим секторима.

Кластер анализа (примењена на узорку земаља чланица Европске уније и анализираних земаља у региону) класификовала је Србију, Хрватску и Црну Гору у групацију земаља са: а) најмањим нивоом бруто друштвеног производа по глави становника; б) највећим процентуалним учешћем укупне државне помоћи у БДП; в) најмањим процентуалним учешћем хоризонталне државне помоћи у укупној; г) највећим процентуалним учешћем секторске државне помоћи у укупној.

Истраживање је показало постојање инверзног односа између процентуалног учешћа укупне државне помоћи у БДП и вредности индекса ефикасности политике заштите конкуренције у земљама чланицама ЕУ и анализираним земљама у региону. Значајна негативна повезаност је забележена између секторске државне помоћи и вредности индекса и у једној и у другој групацији земаља. Овим је потврђена констатација да оне земље, које се у укупној структури државне помоћи више опредељују за секторску државну помоћ бележе ниже перформансе када је у питању ефикасност конкуренције на тржишту. Није забележена негативна повезаност и утицај хоризонталне државне помоћи на ефикасност конкуренције.

У процесу приступања Србије Европској унији неопходне су промене политике и система контролисања државне помоћи у складу са правилима и политиком ЕУ која промовише „мању, а боље усмерену државну помоћ“. У складу са тим, неопходно је редуковање државне помоћи и њено усмеравање ка хоризонталним циљевима. С обзиром на још увек велики износ секторске државне помоћи и државне помоћи за санацију и реструктурирање, којима се неоправдано одржавају у животу неефикасна предузећа, ефективност употребе државне помоћи је још увек упитна. Још више, уколико се узме у обзир непостојање механизма за евалуацију њених ефеката. Државна помоћ у Србији је неискоришћени инструмент који у будућности може бити ангажован у остваривању важних циљева економског просперитета. Координираном и планском употребом средстава државне помоћи потребно је остварити динамичан развој у наредном периоду. Алокацију државне помоћи треба реализовати уз поштовање принципа ефикасности, принципа ненарушавања конкуренције, уз уважавање начела тржишне привреде и одрживог развоја.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Илић, М., Савић, Љ., Цветановић, С., Арсовски, З. 2003. *Индустријски менаџмент*, Економски факултет, Крагујевац.
2. *Међународни рачуноводствени стандард 20*, „Рачуноводство државних давања и обелодањивање државне помоћи“, [www.mfin.gov.rs](http://www.mfin.gov.rs), (приступ: 13.04.2012.)
3. Министарство регионалног развоја и локалне самоуправе, *Извештај о развоју Србије у 2011. години*, <http://www.mrrls.gov.rs>, (приступ: 06.04.2013).
4. Министарство финансија и привреде Републике Србије, Комисија за контролу државне помоћи. 2012. *Извештај о додељеној државној помоћи у Републици Србији у 2011. години*, <http://www.mfp.gov.rs>, (приступ: 02.03.2013).
5. Министарство финансија, Комисија за контролу државне помоћи. 20122 *Извештај о додељеној државној помоћи у Републици Србији у 2010. години*, <http://mfp.gov.rs>, (приступ: 02.03.2013).
6. Народна банка Србије, *Извештај за IV квартал 2008. године*, [http://www.nbs.rs/export/sites/default/internet/55/55\\_4/kvartalni\\_izvestaj\\_IV\\_08.pdf](http://www.nbs.rs/export/sites/default/internet/55/55_4/kvartalni_izvestaj_IV_08.pdf), (приступ: 03.03.2013).
7. Народна банка Србије, *Извештај за IV квартал 2011. године*, [http://www.nbs.rs/internet/55/55\\_4/kvartalni\\_izvestaj\\_IV\\_11.pdf](http://www.nbs.rs/internet/55/55_4/kvartalni_izvestaj_IV_11.pdf), (приступ: 03.03.2013).
8. Народна банка Србије. 2008. *Извештај о стању у финансијском систему Републике Србије*, [http://www.nbs.rs/export/sites/default/internet/90/90\\_4/ finansijski\\_sistem\\_2008.pdf](http://www.nbs.rs/export/sites/default/internet/90/90_4/finansijski_sistem_2008.pdf), (приступ: 04.04.2013).
9. Влада Републике Србије, *Пакет мера за ублажавање негативних ефеката светске економске кризе у Србији за 2010. годину*, <http://www.kombeg.org.rs/>, (приступ: 15.05.2013).
10. Влада Републике Србије, *Програм мера за ублажавање негативних ефеката светске економске кризе у Србији за 2011. годину*, <http://www.kombeg.org.rs/>, (приступ: 15.05.2013).
11. Влада Републике Србије, *Ревидирани меморандум о буџету и економској и фискалној политици за 2010. годину са пројекцијама за 2011. и 2012. годину*, <http://www.mfp.gov.rs/pages/article.php?id=7080>, (приступ: 04.04.2013).

12. Влада Републике Србије, *Национална стратегија Србије за приступање Србије и Црне Горе Европској унији (2005)*, [http://www.seio.gov.rs/upload/publikacije/srpske/nacionalna\\_strategija\\_za%20pristupanje\\_eu.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/publikacije/srpske/nacionalna_strategija_za%20pristupanje_eu.pdf), (приступ: 12.04.2013).
13. Влада Републике Србије, *Стратегија регионалног развоја Републике Србије за период од 2007. до 2012. године*, [http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti\\_sekcija.php?id=45678](http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678) (приступ: 17.07.2012)
14. Шћепановић Н. 2002. *Правни аспекти државне помоћи предузећима као облика нарушавања конкуренције у праву Европске уније*, докторска теза, Београд.
15. Atanasiu, I. 2001. "State Aid in Central and Eastern Europe", *World Competition*, Vol. 24(2): 257 – 283.
16. Babić, M. 2000. *Mikroekonomska analiza*, Mate, Zagreb.
17. Bacon, K. 2009. *European Community Law of State Aid*, Oxford University Press.
18. Baker, J., Bresnahan, T. 1993. "Empirical Methods of Identifying and Measuring Market Power", *Antitrust Law Journal*, Vol. 61(3): 3–17.
19. Bator, F. 1958. "The Anatomy of Market Failure", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 72(3): 351-379.
20. Berghofer, M. 2009. "The General Block Exemption Regulation: A Giant on Feet of Clay", *European State Aid Law Quarterly*, No. 3: 323–336.
21. Bertrand, J. 1883. "Theorie Mathematique de la Richesse Sociale", *Journal des Savants*, Paris, pp. 499-508.
22. Besanko, A. D., Braeutigam, R. R. 2001. *Microeconomics, An Integrated Approach*, John Wiley & Sons, Inc., New York.
23. Blauberger, M. 2008. *From Negative to Positive Integration?*, *European State Aid Control Through Soft and Hard Law*, MPIFG Discussion Paper 08/4.
24. Blauberger, M. 2009. "Compliance with rules of negative integration: European state aid control in the new member states", *Journal of European Public Policy*, Vol. 16: 1030–1046.
25. Blauberger, M. 2009. "Of 'Good' and 'Bad' Subsidies: European State Aid Control through Soft and Hard Law", *West European Politics*, Vol. 32(4): 719–737.
26. Blauberger, M. 2007. *European State Aid Control in the New Member States – The Examples of Poland and the Czech Republic*, EUSA Tenth Biennial International Conference, Montreal.
27. Bošnjak, M. 2011. *Globalna finansijska i ekonomska kriza i njen uticaj na privredu Srbije*, Ministarstvo finansija Republike Srbije.

28. Bovis, H. C. 2010. "State Aid and Public Private Partnerships – Containing the Threat to Free Markets and Competition", *European Public Private Partnership Law Review*, Vol. 3: 167-190.
29. Brander, J., Crugman, P. 1983. "A Reciprocal Dumping Model of International Trade", *Journal of International Economics*, Vol. 15: 313–321.
30. Brander, J., Spencer, B. 1985. "Export subsidies and international market share rivalry", *Journal of International Economics*, Vol. 18: 83-100. Reprinted in *International Trade*, Volume 1. Welfare and Trade Policy, ed. P. Neary, Aldershot, UK and Brookfield, VT: Edward Elgar, 1995.
31. Buelens, C., Garnier, G., Johnson, M., Meiklejohn, R. 2007. *The Economic Analysis of State Aid: Some Open Questions*, Economic Papers, European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs.
32. Buiren, K., Brouwer, E. 2010. *Determinants of State Aid*, TILEC Discussion Paper, No. 2010 – 005.
33. Buts, C., Jegers, M. "The Effect of Subsidies on the Evolution of Market Structure", <http://www.stateaidlaw.eu/cms/images/stories/publications/BUTS/The%20effect%20of%20SA%20on%20competition%20Cresse.pdf>, (приступ: 25.01.2012).
34. Buts, C., Jegers, M. 2013. "The Effect of 'State Aid' on Market Shares: An Empirical Investigation in an EU Member State", *Journal of Industry, Competition and Trade*, Vol. 13(1): 89–100.
35. Buts, C., Jegers, M., Joris, T. 2012. "Determinants of the European Commission's State Aid Decisions", *Journal of Industry, Competition and Trade*, Vol. 11(4): 399-426.
36. Case 234/84. 1986. "Belgium v Commission", <http://eur-lex.europa.eu> (приступ: 17.04.2012).
37. Case 30/59. 1961. "De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg v High Authority of the European Coal and Steel Community", <http://eur-lex.europa.eu>, (приступ: 25.07.2012).
38. Case 70/72. 1973. "Commission v Germany", ECR 813, paragraph 13, <http://eur-lex.europa.eu>, (приступ: 28.07.2012).
39. Case C-303/88. 1991. "Italian Republic v Commission of the European Communities. - State aid to undertakings in the textile and clothing sector", <http://eur-lex.europa.eu>, (приступ: 25.02.2013).
40. Case 305/89. 1991. "Italy v. Commission: Alfa Romeo", <http://eur-lex.europa.eu>, (приступ: 26.02.2013).

41. Case C - 53/06 (ex N 262/05). 2006. "Citynet Amsterdam: investment by the city of Amsterdam in a fibre-to-the home (FTTH) network", <http://eur-lex.europa.eu>, (приступ: 25.07.2012).
42. Chandra, S., Menezes, D. 2001. "Applications of Multivariate Analysis in International Tourism Research: The Marketing Strategy Perspective of NTOs", *Journal of Economic and Social Research*, Vol. 3(1): 81-82.
43. Cini, M. 2001. "The soft law approach: Commission rule-making in the EU's state aid regime", *Journal of European Public Policy*, Vol. 8: 192-207.
44. Cohen, I. C. 2001. *Microeconomic Policy*, Routledge, London.
45. Collie, D. 2000. "State aid in the European Union: The prohibition of subsidies in an integrated market", *International Journal of Industrial Organization*, Vol. 18: 867-884.
46. Commission Decision of 11 December 2007 on the State aid case C 53/06 (ex N 262/05, ex CP 127/04), investment by the city of Amsterdam in a fibre-to-the-home (FttH) network, *Official Journal of the European Union* (2008/729/EC)
47. Commission Decision of 28 October 1964 on the abolition by the Kingdom of Belgium of the aid granted to Ford Tractor (Belgium) Ltd, Antwerp, *Official Journal of the European Communities* 3257/64.
48. Cournot, A. 1838. *Recherches sur les Principes Mathematiques de la Theorie des Risbesses*, Paris. Prevod: Bacon, N.T. 1927. *Researches into Mathematical Principles of the Theory of Wealth*, Macmillan.
49. Cremona, M. 2003. "State Aid Control: Substance and Procedure in the Europe Agreements and the Stabilisation and Association Agreements", *European Law Journal*, Vol. 9(3): 265-287.
50. Crocioni, P. 2006. "Can State Aid Policy Become more Economic Friendly?", *World Competition*, Vol. 29(1): 89-108.
51. Case 280/00. 2003. "Altmark Trans GmbH and Regierungspräsidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH", ECR I - 7747, <http://eur-lex.europa.eu>
52. Dajkovic, I. 2010. "Comments on the New State Aid Law in Serbia", *European State Aid Law quarterly*, No. 2: 347-360.
53. Danwitz, T. 2008. *The Concept of State Aid in Liberalised Sectors*, EUI Working Paper Law No. 2008/28, European University Institute.
54. Deiberova, K., Nyssens, H. .2009. "The new General Block Exemption Regulation (GBER): What changed?", *European State Aid Law quarterly*, No. 1: 27-38.

55. European Commission. 1997. *Competition law in the European Communities, Volume IIB - Explanation of the rules applicable to State aid*, [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/legislation/archive\\_docs/vol2b\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/archive_docs/vol2b_en.pdf), (приступ: 22.03.2013).
56. European Commission. 1999. *European economy, State Aid at the single market*, Study prepared by Directorate-General for Economic and Financial Affairs.
57. European Commission. 2002. *Progress report concerning the reduction and reorientation of State aid*, [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/studies\\_reports/progress\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/progress_report_en.pdf), (приступ: 07.12.2012).
58. European Commission. 2005. *State Aid Action Plan: Less and better targeted state aid: a roadmap for state aid reform 2005–2009*, Consultation document.
59. European Commission. 2008. *A European Economic Recovery Plan*, Communication from the Commission to the European Council COM (2008) 800.
60. European Commission. 2008. *Vademecum Community Law on State Aid*, [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/studies\\_reports/vademecum\\_on\\_rules\\_09\\_2008\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/vademecum_on_rules_09_2008_en.pdf)
61. European Commission. 2009. *Common Principles for an Economic Assessment of the Compatibility of State Aid under Article 87.3*, Commission Staff Working Paper, [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/reform/economic\\_assessment\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/reform/economic_assessment_en.pdf) (приступ: 12.09.2012)
62. European Commission. 2010. *Europe 2020 – A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, Commission communication.
63. European Commission. 2010. *Facts and figures on State aid in the Member States*, Commission Staff Working Document.
64. European Commission. 2010. *The Application of State Aid Rules to Government Guarantee Scheme Covering Bank Debt*, DG Competition Staff Working Document.
65. European Commission. 2011. *A resource-efficient Europe - Flagship initiative under the Europe 2020 Strategy*, Commission communication.
66. European Commission. 2011. *The effects of temporary State aid rules adopted in the context of the financial and economic crisis*, Commission Staff Working Paper.
67. European Commission. 2012. *Facts and figures on State aid in the EU Member States*, Commission Staff Working Document.
68. Evans L., Nyssens, H. 2007. “*Economics in state aid: soon as routine as dentistry?*”, distributed during the second Lisbon Conference on Competition Law and Economics,

- 15-16 November 2007, available at: [http://ec.europa.eu/competition/speeches/index\\_theme\\_6.html](http://ec.europa.eu/competition/speeches/index_theme_6.html), (приступ: 15.04.2013).
69. Flam, K. 2008. *EU Environmental State Aid Policy - Wide Implications, Narrow Participation?*, CANES Working Paper, Fridtjof Nansen Institute, <http://www.fni.no/doc&pdf/FNI-R1308.pdf>, (приступ: 13.03.2012).
70. Friederiszick, W. H., Roller, L., Verouden V. 2007. "European State Aid Control: an economic framework", in *Handbook of Antitrust Economics*, (Paolo Buccirossi, ed.), MIT Press: 625–669.
71. Friederiszick, W. H., Troge, M. 2006. "Applying the Market Economy Investor Principle to State Owned Companies — Lessons Learned from the German Landesbanken Cases", *Competition Policy Newsletter*, No. 1: 105–109.
72. Gaal N., Papadias L., Riedl A. 2008. "Citynet Amsterdam: an application of the market economy investor principle in the electronic communications sector", *Competition Policy Newsletter*, No. 1: 82-84.
73. German Monopolies Commission (Monopolkommission). 2008. *The "More Economic Approach" in European State Aid Control*, Translated Version of Chapter VI of the Biennial Report 2006/2007, Bonn.
74. Glowicka, E. 2008. *State Aid and Competition Policy: The Case of Bailouts in the European Union*, Dissertation, University of Berlin.
75. Guillemineau, C. 2009. "Special article: State aid to the financial sector the response of EU governments and the Commission to the financial crisis", *European Policy Analyst*, April: 31-36.
76. Hardle, W., Simar, L. 2003. *Applied Multivariate Statistical Analysis*, <http://www.stat.wvu.edu/~jharner/>, (приступ: 17.03.2013).
77. Hashi, I. 2004. "The Comparative Analysis of State Aid and Government Policy in Poland, Hungary and the Czech republic", *Changes in Industrial Competitiveness as a Factor of Integration: Identifying Challenges of the Enlarged Single European Market*, Centar for Social and Economic Research, Poland.
78. Hay, G.A. 1992. "Market Power in Antitrust", *Antitrust Law Journal*, Vol. 60: 801-825.
79. Holscher, J., Johannes, S. 2004. "Competition Policy in Central Eastern Europe in the Light of EU Accession", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 42(2): 321–345.
80. Holscher, J., Nulsch, N., Johannes, S. 2010. *State Aid in the Enlarged European Union An Overview*, IWH Discussion papers, No. 24.



81. INSEAD. 2012. *The Global Innovation Index 2012 - Stronger Innovation Linkages for Global Growth*, [http://www.wipo.int/export/sites/www/freepublications/en/economics/gii/gii\\_2012.pdf](http://www.wipo.int/export/sites/www/freepublications/en/economics/gii/gii_2012.pdf), (приступ: 25.02.2013).
82. IP/04/1261, [http://europa.eu/press-release\\_IP-04-1261.en.pdf](http://europa.eu/press-release_IP-04-1261.en.pdf), (приступ: 20.04.2013).
83. IP/05/1096, [http://europa.eu/press-release\\_IP-05-1096.en.pdf](http://europa.eu/press-release_IP-05-1096.en.pdf), (приступ: 20.04.2013).
84. IP/06/1872, [http://europa.eu/press-release\\_IP-06-1872.en.pdf](http://europa.eu/press-release_IP-06-1872.en.pdf), (приступ: 20.04.2013).
85. IP/07/1889, [http://europa.eu/press-release\\_IP-07-1889.en.pdf](http://europa.eu/press-release_IP-07-1889.en.pdf), (приступ: 20.04.2013).
86. Judgment of the Court in the Case C-342/96 Kingdom of Spain v Commission: Application of the statutory interest rate to agreements for the repayment of wages and the payment of debts in respect of social security contributions, European Court reports 1999, Page I-02459, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61996CJ0342:EN:PDF>, (приступ: 20.04.2013).
87. Judgment of the Court in Cases C-67/85: Kwekerij Gebroeders van der Kooy BV v Commission, <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=93651&pageIndex=doclang=EN&mod=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=190912>, (приступ: 20.04.2013).
88. Kerber, W. 2010. "EU State Aid Policy, Economic Approach, Bailouts, and Merger Policy: Two Comments", in: Basedow, Jürgen and Wolfgang Wurmnest (eds.), *Structure and Effects in European Competition Law*, Kluwer Law International.
89. Kesner – Škreb, M. 2011. „Industrial Policy and State Aid in Croatia“, *Newsletter*, An Occasional Publication of Institute of Public Finance, No. 55: 1–7.
90. Kesner-Škreb M., Pleše I., Mikić M. 2003. „Državne potpore poduzećima u Hrvatskoj 2001. godine“, *Financijska teorija i praksa*, Vol. 27 3): 287–330.
91. Kesner-Škreb, M. 2003. „Državna potpora poduzećima“, *Financijska teorija i praksa*, Vol. 27(1):157-159.
92. Komisija za kontrolu državne pomoći Republike Crne Gore. 2012. *Godišnji izvještaj o dodijeljenoj državnoj pomoći u Crnoj Gori u 2011. godini*, <http://www.kkdp.me/index.php?IDSP=217&jezik=lat>, (приступ: 10.05.2013).
93. Kostić, M. 2008. „Merenje koncentracije ponude grane“, *Ekonomski horizonti*, Vol. 10(1): 89–108.
94. Koutsoyiannis, O. 1979. *Moderna mikroekonomika*, Mate, Zagreb.
95. Kumar, A. *Cluster Analysis*, [http://www.iasri.res.in/ebook/EBADAT/4Applications%20of%20Multivariate%20Techniques/2Cluster%20Analysis\\_Amrender%Kumar.pdf](http://www.iasri.res.in/ebook/EBADAT/4Applications%20of%20Multivariate%20Techniques/2Cluster%20Analysis_Amrender%Kumar.pdf), (приступ: 17.03.2013).

96. Landes, W., Posner, R. 1981. "Market Power in Antitrust Cases", *Harvard Law Review*, Vol. 94(5): 937-996.
97. Lannoo, K., Napoli, C. 2010. *Bank State Aid in the Financial Crisis, Fragmentation or Level Playing Field?*, A CEPS Task Force Report, Centre for European Policy Studies, Brussels.
98. Lerner, A. 1934. "The Concept of Monopoly and the Measurement of Monopoly Power", *The Review of Economic Studies*, Vol. 1(3): 157-175.
99. Ljubaj, I. 2005. "Indeksi koncentracije bankarskog sektora u Hrvatskoj", *Pregledi*, Hrvatska narodna banka, Zagreb.
100. Maksimović Lj., Kostić M. 2012. „Ograničenja u primeni pokazatelja koncentracije - primer tržišta osiguranja Srbije, Hrvatske, Slovenije, Rumunije i Austrije“, *Ekonomika preduzeća*, Vol. 60(3-4): 199-205.
101. Maksimović, Lj., Radosavljević, G. 2012. „Mikroekonomska teorija kao osnova politike za zaštitu konkurencije“, *Srpska politička misao*, br. 2: 179-199.
102. Marinković, S. 2007. „Stanje i dinamika stepena koncentracije u bankarskom sektoru Srbije“, *Teme*, Vol. 31(2): 283-299.
103. Marinović-Matović, I., Matić, B. 2010. „Bankarski sektor u 2010: Ključni problemi i dalji pravci razvoja u funkciji izlaska iz krize“, *Institucionalne promene kao determinanta privrednog razvoja Srbije*, Ekonomski fakultet, Kragujevac.
104. Mateus, A. M., "The Current Financial Crisis and State Aid in the EU", *European Competition Journal*, Vol. 5(1): 1-18.
105. Mollgaard, P. 2005. *Competitive effects of state aid in oligopoly*, Economic paper, Centre of Industrial Economics, Copenhagen Business School.
106. Milenković – Kerković, T. 2007. „Povreda prava konkurencije i zloupotreba kod ugovora o franšizingu“, *Razvijanje konkurentne prednosti preduzeća u Srbiji u uslovima evropskih integracija*, Ekonomski fakultet, Niš.
107. Neven D., Verouden V. 2008. "Towards a More Refined Economic Approach in State Aid Control", appeared as Chapter IV. in W. Mederer, N. Pesaresi, M. Van Hoof (eds.): *EU Competition Law, Volume IV, State Aid*, pp. 99-121.
108. Nicolaidis P. 2006. "Economic Analysis of State Aid: An Assessment of the Balancing Test and its Application in the Draft Framework on State Aid to Research, Development and Innovation", forthcoming in the Proceedings of the Annual Conference of the European State Aid Law Quarterly,

- [http://www.eipa.nl/UserFiles/File/state\\_aid/Economic\\_Test\\_of\\_State\\_Aid\\_Aug06.pdf](http://www.eipa.nl/UserFiles/File/state_aid/Economic_Test_of_State_Aid_Aug06.pdf),  
(приступ: 16.04.2013).
109. Nicolaides P., Kekelekis M., Kleis M. 2008. *State Aid Policy in the European Community, Principles and Practice*, Kluwer Law International.
  110. Nicolaides, P. 2002. "Control of State Aid in the European Union: Compliance, Sanctions and Rational Behavior", *World Competition*, Vol. 25(3): 249-262.
  111. Nicolaides, P. 2003. "Decentralised State Aid Control in an Enlarged European Union: Feasible Necessary or Both?", *World Competition*, Vol. 26(2): 263– 76.
  112. Nicolaides, P. 2007. "Compatibility of State Aid and the Balancing Test: Its Role in the Architecture of the System of State Aid Control", *Economic analysis of State aid rules: contributions and limits ; proceedings of the third annual conference of the Global Competition Law Centre (GCLC)*, College of Europe, Berlin.
  113. Nicolaides, P. 2008. *Essays on Law and Economics of State Aid*, Dissertation, Maastricht University.
  114. Nicolaides, P. 2010. "State Aid, Advantage and Competitive Selection: What Is a Normal Market Transaction?", *European State Aid Law quarterly*, No. 1: 65-78.
  115. Nicolaides, P., Bilal, S. 1999. "State Aid rules: Do they promote efficiency?", in *Understanding State Aid Policy in the European Community: Perspectives on Rules and Practice*, edited by Sanoussi Bilal and Phedon Nicolaides, Kluwer Law International.
  116. Nicolaides, P., Kekelekis, M. 2004. "An Economic Analysis of EC Guidelines on State Aid Guidelines On State Aid for Rescue and Restructuring of Companies in Difficulty", *Intereconomics*, July/August: 204-212.
  117. Nicolaides, P., Rusu, I. E. 2010. "The financial crisis and state aid", *The Antitrust Bulletin*, Vol. 55(4): 759–782.
  118. Nitsche, R., Heidhues, P. 2006. *Study on Methods to Analyse the Impact of State Aid on Competition*, Economic Papers, no. 244, DG Economic and Monetary Affairs, European Commission.
  119. Nordlander, K., Went, D. 2010. "Checks and balances in EU State aid procedures: should more be done to protect the rights of aid recipients and third parties?", *ERA Forum*, No. 11: 361–377.
  120. OECD. 2001. *Competition Policy in Subsidies and State Aid*, <http://www.oecd.org/daf/competition/abuseofdominanceandmonopolisation/2731940.pdf> (приступ: 15.02.2012)

121. OFT. 2002. *Mergers – substantive assessment guidance*, Enterprise Act, [http://www.offt.gov.uk/shared\\_offt/business\\_leaflets/enterprise\\_act/oft516.pdf](http://www.offt.gov.uk/shared_offt/business_leaflets/enterprise_act/oft516.pdf), (приступ: 12.11.2012)
122. OFT. 2004. *Annex C – The effects of public subsidies on competition*, A report prepared for the Office of Fair Trading by Frontier Economics, [http://www.offt.gov.uk/shared\\_offt/comp\\_policy/oft750c.pdf](http://www.offt.gov.uk/shared_offt/comp_policy/oft750c.pdf), (приступ: 15.11.2012).
123. OFT. 2005. *European state aid control*, [http://www.offt.gov.uk/shared\\_offt/reports/comp\\_policy/oft821.pdf](http://www.offt.gov.uk/shared_offt/reports/comp_policy/oft821.pdf) (приступ: 17.09.2012)
124. OFT. 2005. *European state aid control: OFT proposals for refining how the state aid rules assess whether a proposed aid is likely to distort competition*, London.
125. Panayi, C. 2004. “Limitation on Benefits and State Aid”, *European Taxation*, Vol. February/Mart: 83-98.
126. Petrović E., Denčić – Mihajlov K. 2007. *Poslovne finansije – dugoročni aspekt finansijskog ulaganja*, Ekonomski fakultet, Niš.
127. Rainer, N., Heidhues, P. 2006. *Study on methods to analyse the impact of state aid on competition*, Economic Papers, No. 244, European Commission, Brussels.
128. Rajčević T. 2005. *Pravo konkurencije Evropske unije – osnovne postavke*, Vlada Republike Srbije, Kancelarija za pridruživanje Evropskoj uniji.
129. Schon, W. 1999. “Taxation and State Aid Law in the European Union”, *Common Market Law Review*, No. 36: 911–936.
130. Schutterle, P. 2002. “State Aid Control – An Accession Criterion”, *Common Market Law Review*, No. 39: 577 – 590.
131. Sherer, F. M., Ross, D. 1990. *Industrial market structure and economic performance*, Houghton Mifflin.
132. Sleuwaegen, L. 1999. *Competitive distortions and state aid to firms. How to define the relevant market?*, Study commissioned by Enterprise DG, Brussels, [http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/\\_getdocument.cfm?doc\\_id=2691](http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/_getdocument.cfm?doc_id=2691) (приступ: 16.09.2012)
133. Sleuwaegen, L., Pennings, E. 2001. *Avoiding distortion of competition from regional aid for large investment projects –theory and application in the multisectoral framework*, Report commissioned by Enterprise DG, European Commission, [http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/\\_getdocument.cfm?doc\\_id=2678](http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/_getdocument.cfm?doc_id=2678), (приступ: 20.01.2013).

134. Slocock, B. 2002. "The Market Economy Investor Principle", *Competition Policy Newsletter*, No. 2: 23–26.
135. Slot, J. P. 1990. "Procedural Aspects of state Aids: the Guardian of Competition versus the Subsidy Villains?", *Common Market Law Review*, No. 27: 741–760.
136. Snyder, F. 1993. *Soft law and institutional practice in the European Community*, European University Institute working paper - LAW, No. 93/5.
137. State Aid Team Department for Business, Innovation and Skills London UK. 2011. *The State Aid Guide, Guidance for state aid practitioners*, <http://www.bis.gov.uk/assets/BISCore/business-law/docs/S/11-1040-state-aid-guide.pdf>, (приступ: 15.09.2012).
138. Stojanović B. 2008. *Mikroekonomija*, Sven, Niš.
139. Stojanović B. 2011. „Državna pomoć regionima u Srbiji“, *Ekonomika preduzeća*, Vol. 59(3-4): 157-166.
140. Stojanović B., Marinović Matović I., Stanišić T. 2011. „Subvencionisani krediti kao vid državne pomoći“, *Institucionalne promene kao determinanta privrednog razvoja Srbije*, Kragujevac.
141. Stojanović, B. „Državna pomoć: Stanje regulative i perspektive implementacije“, *Ekonomika preduzeća*, Vol. 58(3-4): 121–130.
142. Stojanović, B. 2003. *Tržište Evropske unije – konkurencija i trgovinska politika*, Ekonomski fakultet, Niš.
143. Stojanović, B. 2008. „Državna pomoć i zaštita konkurencije“, *Tržišne strukture i zaštita konkurencije*, Institut ekonomskih nauka i Beogradska bankarska akademija, Beograd.
144. Stojanović, B., Radivojević, V., Stanišić, T. 2011. „Državna pomoć kao faktor povećanja tržišne moći preduzeća“, *Savremeni trendovi u evropskoj ekonomiji: implikacije za Srbiju*, Visoka poslovna škola strukovnih studija, Novi Sad.
145. Stojanović, B., Radivojević, V., Stanišić, T. 2012. „Institucionalne pretpostavke efikasnosti politike zaštite konkurencije“, *Ekonomski horizonti*, Vol. 14(2): 121–131.
146. Stojanović, B., Stanišić, T. 2011. „Sistem kontrole državne pomoći u Srbiji – ekonomski izazovi i ograničenja“, *Kontrola državne pomoći u Srbiji i Evropskoj uniji*, Tematski zbornik, Pravni fakultet, Beograd.
147. Stuart, E., Vuletić, D. 2006. „EU koncept državne pomoći – potraga za balansom između ekonomskog suvereniteta država i zahtjeva jedinstvenog tržišta Evropske unije“, *Pregled*, Sarajevo, br. 3: 83-112.

148. Varian, H. 2010. *Intermediate Microeconomics, A Modern Approach*, Eighth Edition.
149. Wishlade, G. F. 2008. "Competition and Cohesion – Coherence or Conflict? European Union Regional State Aid Reform Post-2006", *Regional Studies*, Vol. 42 (5): 753–765.
150. Wishlade, G. F., Michie, M. 2009. *Pandora's Box and the Delphic Oracle: EU Cohesion Policy and State Aid Compliance*, IQ-Net Tematic paper 24(2), European Policies Research Centre.
151. World Economic Forum. 2012. *The Global Competitiveness Report 2012-2013*, Geneva, Switzerland.
152. Yale Center for Environmental Law and Policy, Yale University (In collaboration with World Economic Forum and Research Centre of the European Commission). 2012. *2012 EPI - Environmental Performance Index and Pilot Trend Environmental Performance Index*, Full report, [http://epi.yale.edu/sites/default/files/downloads/2012-epi-full-report\\_0.pdf](http://epi.yale.edu/sites/default/files/downloads/2012-epi-full-report_0.pdf), (приступ: 25.02.2013).
153. Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja Republike Hrvatske, <http://www.aztn.hr/>, (приступ: 21.02.2013).
154. Commission for Protection of Competition of Republic of Macedonia, <http://www.kzk.gov.mk/>, (приступ: 21.02.2013).
155. Eurostat, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/>, (приступ: 23.02.2013).
156. Komisija za kontrolu državne pomoći Republike Crne Gore, <http://www.kkdp.me/>, (приступ: 21.02.2013).
157. Oxera, <http://www.oxera.com/>, (приступ: 28.06.2012).
158. World Economic Forum, <http://www.weforum.org/>, (приступ: 25.02.2013).

## Прописи

1. *Закон о контроли државне помоћи (2009)*, Службени гласник РС, бр. 51.
2. *Закон о привременом изузимању од опорезивања пореза на доходак грађана одређених врста прихода*, Службени гласник РС, бр. 5/2009.
3. *Међународни рачуноводствени стандард 20*, „Рачуноводство државних давања и обелодањивање државне помоћи“, <http://mfp.gov.rs>, (приступ: 13.04.2012).
4. *Национална стратегија Србије за приступање Србије и Црне Горе Европској унији (2005)*, [http://www.seio.gov.rs/upload/publikacije/srpske/nacionalna\\_strategija\\_zapristupanje\\_eu.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/publikacije/srpske/nacionalna_strategija_zapristupanje_eu.pdf), (приступ: 25.03.2012).

5. *Одлука о престанку важења Одлуке о привременим мерама за очување стабилности банкарског система у Републици Србији*, Службени гласник РС, бр. 44/2009.
6. *Одлука о привременим мерама за очување финансијске стабилности у Републици Србији*, Службени гласник РС, бр. 116/2008, 12/2009, 43/2009.
7. *Пословник о раду Комисије за контролу државне помоћи*, доступно на: <http://www.mfp.gov.rs/UserFiles/File/drzavna%20pomoc/jul/Poslovnik%20o%20radu%20Komisije%20za%20kontrolu%20drzavne%20pomoci.pdf>, (приступ: 21.05.2013).
8. *Правилник о методологији израде годишњег извештаја о додељеној државној помоћи*, доступно на: <http://www.mfp.gov.rs/pages/issue.php?id=7272>, (приступ: 02.02.2013).
9. *Уредба о правилима за доделу државне помоћи*, Службени гласник РС, бр. 13/2010, 100/2011.
10. *Code of Best Practice for the conduct of State aid control procedures*, Official Journal of the European Union (2009/C 136/04).
11. *Commission Communication on Government Capital Injections*, Bulletin EC 9-1984, reproduced in “Rules Applicable to State Aid”, Competition law in the European Communities, European Commission, 1999, Volume IIА:133-136.
12. *Commission Directive 2005/81/EC of 28 November 2005 amending Directive 80/723/EEC on the transparency of financial relations between Member States and public undertakings as well as on financial transparency within certain undertakings*, Official Journal of the European Union (2005/L 312/47).
13. *Commission Notice on the application of Articles 87 and 88 of the EC Treaty to State aid in the form of guarantees*, Official Journal of the European Union (2008/C 155/10).
14. *Commission Notice on the enforcement of State aid law by national courts*, Official Journal of the European Union (2009/C 85/01).
15. *Commission Regulation (EC) No 1998/2006 of 15 December 2006 on the application of Articles 87 and 88 of the Treaty to de minimis aid*, Official Journal of the European Union (2006/L 379/5).
16. *Commission Regulation No 800/2008 declaring certain categories of aid compatible with the common market in application of Articles 87 and 88 of the Treaty (General block exemption Regulation)*, Official Journal of the European Union (2008/L 214/3)

17. *Communication from the Commission - European Union framework for State aid in the form of public service compensation (2011)*, Official Journal of the European Union (2012/C 8/03).
18. *Communication from the Commission concerning the criteria for an in-depth assessment of regional aid to large investment projects*, Official Journal of the European Union (2009/C 223/02).
19. *Communication from the Commission on Recapitalisation of financial institutions in the current financial crisis: limitation of the aid to the minimum necessary and safeguards against undue distortions of competition*, Official Journal Of the European Union (2009/C 10/03).
20. *Communication from the Commission on the application of State aid rules to measures taken in relation to financial institutions in the context of the current global financial crisis*, Official Journal of the European Union (2008/C 270/02).
21. *Communication from the Commission on the return to viability and the assessment of restructuring measures in the financial sector in the current crisis under the State aid rules*, Official Journal of the European Union (2009/C 195/04)
22. *Communication from the Commission on the revision of the method for setting the reference and discount rates*, Official Journal of the European Union (2008/C 14/6).
23. *Communication from the Commission on the Treatment of Impaired Assets in the Community Banking sector*, Official Journal of the European Union (2009/C 72/01)
24. *Communication on the application of State aid rules to public undertakings in the manufacturing sector*, reproduced in “Rules Applicable to State Aid”, Competition law in the European Communities, 1999, Volume IIA.
25. *Community Framework for State aid in the form of public service compensation*, Official Journal of the European Union (2005/C 297/04).
26. *Community Guidelines on State Aid to Promote Risk Capital Investments in Small and Medium-sized Enterprises*, Official Journal of the European Union (2006/C 194/02).
27. *Consolidated versions of the Treaty on the Functioning of the European Union*, Official Journal of the European Union (2008/C 115/01)
28. *Council Regulation (EC) No 659/1999 of 22 March 1999 laying down detailed rules for the application of Article 93 of the EC Treaty*, Official Journal of the European Union (1999/L 83/1).
29. *Guidelines on National Regional Aid for 2007-2013*, Official Journal of the European Union (2006/C 54/08).



30. *Multisectoral Framework on regional aid for large investment projects (notified under document No C(2002) 315)*, Official Journal of the European Communities (2002/C 70/04).
31. *Notice from the Commission - Towards an effective implementation of Commission decisions ordering Member States to recover unlawful and incompatible State aid*, Official Journal of the European Union (2007/C 272/05).
32. *Notice from the Commission on a simplified procedure for treatment of certain types of State Aid*, Official Journal of the European Union (2009/C 136/03).
33. *Odluka o karti regionalnih potpora*, Narodne novine, Republika Hrvatska, br. 42/2008.
34. *Odluka o mapi regionalnih pomoći*, доступно на: [http://www.kkdp.me/fajlovi/komisija/attach\\_fajlovi/lat/glavnestrance/2013/02/pdf/Odluka\\_o\\_mapi\\_regionalnih\\_pomoci.pdf](http://www.kkdp.me/fajlovi/komisija/attach_fajlovi/lat/glavnestrance/2013/02/pdf/Odluka_o_mapi_regionalnih_pomoci.pdf) (приступ: 22.03.2013).
35. *Temporary Community framework for State aid measures to support access to finance in the current financial and economic crisis*, Official Journal of the European Union (2009/C 16/01).
36. *Temporary Union framework for State aid measures to support access to finance in the current financial and economic crisis*, Official Journal of the European Union (2011/C 6/5).
37. *Treaty of establishing European Economic Community (1957)*.

## ПРИЛОГ 1

Табела 1. Додељена секторска државна помоћ у Републици Србији у периоду 2007 – 2011. година

<b>Секторска државна помоћ у Републици Србији 2007 - 2010 (милион РСД)</b>					
<b>Сектор</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
<b>Рударство</b>	1.440	1.850	1.715	2.126	2.219
<b>Саобраћај</b>	7.239	11.108	9.646	12.400	16.041
<b>Туризам</b>	379	301	76	0	0
<b>Остали сектори</b>	293	518	280	0	0
<b>Укупно</b>	9.350	13.777	11.717	14.526	18.260

*Извор: Извештаји о додељеној државној помоћи, <http://www.mfin.gov.rs>*

Табела 2. Пословни приход одабраних рударских предузећа у периоду 2007 – 2011. година

<b>Предузећа</b>	<b>Година</b>				
	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
<i>АД БОБИЈА ЉУБОВИЈА</i>	27.976	26.346	22.269	15.622	19.190
<i>ДОО АРОМА 1990 КРУШЕВАЦ</i>	132.578	132.058	147.323	163.210	166.209
<i>CONTRACTOR ДОО БЕОГРАД РИПАЊ</i>	17.074	31.902	20.254	17.469	8.329
<i>АД ИГМА УЉМА</i>	338.587	418.200	350.348	199.790	170.123
<i>КАОЛИН АД ВАЉЕВО</i>	149.036	177.454	97.593	95.493	113.807
<i>КИЈЕВО ДОО БЕОГРАД</i>	223.720	240.993	78.290	172.645	114.136
<i>ПРЕДУЗЕЋЕ КОПОВИ АД УБ</i>	249.661	332.590	318.873	347.687	418.400
<i>КОВИЛОВАЧА ДОО ДЕСПОТОВАЦ</i>	377.664	422.427	169.392	200.000	200.000
<i>MANNES ДОО КОРМАН</i>	32.428	4.611	13.210	5.225	809
<i>НЕМЕТАЛИ ДОО ТОПОЛА</i>	429.633	638.133	807.497	460.626	460.116
<i>АД МИНЕРАЛИКО-НЕМЕТАЛИ ВРАЊСКА БАЊА</i>	71.974	41.965	7.853	202	201
<i>СИТИ ДОО ЧАЧАК</i>	101.170	107.313	85.674	91.267	92.672
<i>СЛОГА АД ЧАЧАК</i>	57.493	75.076	53.329	49.426	63.173
<i>УКРАС</i>	52.539	49.868	48.775	50.000	117.846
<i>ВЕНЧАЦ АД АРАНЂЕЛОВАЦ</i>	262.932	296.153	269.701	468.760	565.031
<i>ЗЛАТИБОР-МЕРМЕР АД УЖИЦЕ</i>	51.617	66.492	22.487	27.664	33.805
<b>Укупно</b>	<b>2.576.082</b>	<b>3.061.581</b>	<b>2.512.868</b>	<b>2.566.884</b>	<b>3.552.837</b>

*Извор: Агенција за привредне регистре, <http://www.apr.gov.rs/>*

## ПРИЛОГ 2

Табела 1. Одобрени износ антикризне државне помоћи финансијском сектору као % БДП у земљама чланицама ЕУ (2008 – 2012)

Држава	Година				
	2008	2009	2010	2011	2012*
<i>Белгија</i>	83,9%	10,1%	0,7%	7,4%	1,6%
<i>Бугарска</i>	0%	0%	0%	0%	0%
<i>Чешка</i>	0%	0%	0%	0%	0%
<i>Данска</i>	250,9%	6,4%	0,2%	0%	5,2%
<i>Немачка</i>	22,2%	2%	0,8%	0,9%	0,1%
<i>Естонија</i>	0%	0%	0%	0%	0%
<i>Ирска</i>	202,5%	7,6%	75,4%	42,7%	0%
<i>Грчка</i>	11,5%	0%	21,7%	14,2%	9,4%
<i>Шпанија</i>	21,0%	0%	10,1%	0%	22,2%
<i>Француска</i>	17,6%	0,3%	0,1%	0,8%	0,2%
<i>Италија</i>	1,3%	0%	0%	5,1%	1,9%
<i>Кипар</i>	0%	17,7%	0%	0%	10,1%
<i>Летонија</i>	32,3%	0,6%	6,8%	0%	2,4%
<i>Литванија</i>	0%	0%	5,3%	0%	0,0%
<i>Луксембург</i>	18,8%	1,1%	0%	3%	0,8%
<i>Мађарска</i>	0%	6,9%	3,9%	0%	0%
<i>Малта</i>	0%	0%	0%	0%	0%
<i>Холандија</i>	38,1%	4,0%	10,8%	0%	0%
<i>Аустрија</i>	31,9%	0,4%	0%	0,1%	1,0%
<i>Пољска</i>	0%	3%	0%	0%	15,8%
<i>Португалија</i>	9,6%	2,7%	0%	15,8%	17,3%
<i>Румунија</i>	0%	0%	0%	0%	0%
<i>Словенија</i>	32,3%	0%	0%	0,7%	1,1%
<i>Словачка</i>	0%	5,5%	0%	0%	0%
<i>Финска</i>	26,9%	2,3%	0%	0%	0%
<i>Шведска</i>	47,8%	1,6%	0%	0%	0%
<i>Уједињено Краљевство</i>	25,9%	23,5%	0,8%	0%	1,3%
<b>УКУПНО ЕУ-27</b>	<b>27,6%</b>	<b>4,6%</b>	<b>3,1%</b>	<b>2,2%</b>	<b>3,4%</b>

Извор: European Commission, [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/studies\\_reports/expenditure.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/expenditure.html)

\* Процент учешћа државне помоћи у 2012. години је израчунат у односу на БДП из 2011.

Табела 2. Искористићени износ антикризне државне помоћи финансијском сектору као % БДП у земљама чланицама ЕУ (2008 – 2011)

Држава	Година			
	2008	2009	2010	2011
<i>Белгија</i>	7,46%	16,44%	8,32%	4,71%
<i>Бугарска</i>	0%	0%	0%	0%
<i>Чешка</i>	0%	0%	0%	0%
<i>Данска</i>	63,28%	7,38%	10,65%	9,71%
<i>Немачка</i>	2,76%	7,94%	6,67%	1,51%
<i>Естонија</i>	0%	0%	0%	0%
<i>Ирска</i>	97,05%	180,54%	152,09%	81,24%
<i>Грчка</i>	0,19%	4,01%	14,59%	30,43%
<i>Шпанија</i>	0,21%	5,4%	8,19%	7,84%
<i>Француска</i>	1,80%	5,41%	4,74%	3,02%
<i>Италија</i>	0%	0,27%	0%	0,69%
<i>Кипар</i>	0%	3,29%	16,13%	15,91%
<i>Летонија</i>	4,15%	10,37%	9,08%	2,58%
<i>Литванија</i>	0%	0%	0%	0%
<i>Луксембург</i>	8,71%	4,98%	3,86%	2,96%
<i>Мађарска</i>	0%	2,4%	1,07%	0,72%
<i>Малта</i>	0%	0%	0%	0%
<i>Холандија</i>	5,4%	12,52%	9,07%	6,13%
<i>Аустрија</i>	1,86%	7,85%	7,01%	4,14%
<i>Пољска</i>	0%	0%	0%	0%
<i>Португалија</i>	0,71%	4,46%	4,54%	5,67%
<i>Румунија</i>	0%	0%	0%	0%
<i>Словенија</i>	0%	2,87%	5,98%	5,06%
<i>Словачка</i>	0%	0%	0%	0%
<i>Финска</i>	0,06%	0,03%	0%	0%
<i>Шведска</i>	0,85%	5,05%	5,75%	3,62%
<i>Уједињено Краљевство</i>	4,92%	13,54%	11,71%	5,05%
<b>УКУПНО ЕУ-27</b>	<b>5%</b>	<b>9,04%</b>	<b>7,97%</b>	<b>4,72%</b>

Извор: European Commission, [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/studies\\_reports/expenditure.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/expenditure.html)

Табела 3. Државна помоћ у виду гаранција финансијским институцијама у периоду светске економске кризе (2008 – 01.10.2012) у земљама чланицама Европске уније (одобрени износ)

Држава	2008		2009		2010		2011		2012	
	у млрд евра	% 2008 БДП	у млрд евра	% 2009 БДП	у млрд евра	% 2010 БДП	у млрд евра	% 2011 БДП	у млрд евра	% 2011 БДП
Белгија	275,75	80,1	1	0,3	0	0	27,2	7,4	6,05	1,6
Бугарска	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Чешка	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Данска	580	248,6	0	0	0	0	0	0	7,9	3,3
Немачка	447,75	18	2,5	0,1	0	0	5,6	0,2	0	0
Естонија	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ирска	376	202,5	0	0	10	6,5	0	0	0	0
Грчка	15	6,2	0	0	40	17,4	30	13,9	0	0
Шпанија	200	18,3	0	0	1,15	0,1	0	0	119	11,1
Француска	319,75	16,4	0	0	0	0	16,4	0,8	3,65	0,2
Италија	0	0	0	0	0	0	80	5,1	30	1,9
Кипар	0	0	3	17,7	0	0	0	0	0	0
Летонија	5,05	21,9	0	0	0,1	0,6	0	0	0,05	0,2
Литванија	0	0	0	0	0,29	1,1	0	0	0	0
Луксембург	4,5	12,3	0	0	0	0	1,3	3	0,35	0,8
Мађарска	0	0	5,35	5,8	0	0	0	0	0	0
Малта	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Холандија	200	33,6	0	0	0	0	0	0	0	0
Аустрија	75	26,6	0	0	0	0	0,2	0,1	2,64	0,9
Пољска	0	0	4,62	1,5	0	0	0	0	29,27	7,9
Португалија	16	9,6	0,45	0,3	0	0	19	11,1	5,22	3,1
Румунија	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Словенија	12	32,3	0	0	0	0	0	0	0	0
Словачка	0	0	2,8	4,4	0	0	0	0	0	0
Финска	50	26,9	0	0	0	0	0	0	0	0
Шведска	156	47,5	0	0	0	0	0	0	0	0
Уједињено Краљевство	364,53	20,1	67,91	4,3	3,27	0,2	0	0	23,04	1,3
<b>УКУПНО ЕУ-27</b>	<b>3097,3</b>	<b>24,8</b>	<b>87,63</b>	<b>0,7</b>	<b>54,81</b>	<b>0,5</b>	<b>179,7</b>	<b>1,4</b>	<b>227,2</b>	<b>1,8</b>

Извор: European Commission, [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/studies\\_reports/expenditure.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/expenditure.html)

Табела 4. Државна помоћ у виду гаранција финансијским институцијама у периоду светске економске кризе (2008 – 2011) у земљама чланицама Европске уније (искористићени износ)

Држава	2008		2009		2010		2011	
	у млрд евра	% 2008 БДП	у млрд евра	% 2009 БДП	у млрд евра	% 2010 БДП	у млрд евра	% 2011 БДП
Белгија	8,96	2,6	44,23	13,11	29,37	8,32	17,35	4,71
Бугарска	0	0	0	0	0	0	0	0
Чешка	0	0	0	0	0	0	0	0
Данска	145	62,14	6,45	2,89	22,29	9,51	22,95	9,59
Немачка	19,09	0,75	135,03	5,61	132,03	5,28	35,33	1,37
Естонија	0	0	0	0	0	0	0	0
Ирска	180,25	97,05	284,25	173,81	196,25	127,49	110,5	70,64
Грчка	0	0	1,5	0,63	26,68	11,59	56,3	26,17
Шпанија	0	0	36,13	3,44	55,83	5,25	62,2	5,79
Француска	8,65	0,44	92,73	4,86	91,53	4,74	60,26	3,02
Италија	0	0	0	0	0	0	10,9	0,69
Кипар	0	0	0,56	3,29	2,82	16,13	2,83	15,91
Летонија	0	0	0,54	2,91	0,23	1,28	0,08	0,38
Литванија	0	0	0	0	0	0	0	0
Луксембург	0,44	1,21	1,65	4,36	1,42	3,41	1,19	2,78
Мађарска	0	0	0	0	0	0	0	0
Малта	0	0	0	0	0	0	0	0
Холандија	0,85	0,14	36	6,31	40,9	6,91	33,17	5,51
Аустрија	2,43	0,86	15,45	5,58	19,33	6,8	12,45	4,14
Пољска	0	0	0	0	0	0	0	0
Португалија	1,19	0,71	5,24	3,12	4,99	2,89	8,54	5
Румунија	0	0	0	0	0	0	0	0
Словенија	0	0	1	2,87	2,15	5,98	1,55	4,36
Словачка	0	0	0	0	0	0	0	0
Финска	0,12	0,06	0,06	0,03	0	0	0	0
Шведска	0,29	0,09	14,26	4,87	19,92	5,75	14,02	3,62
Уједињено Краљевство	33,54	1,85	158,22	10,1	148,81	8,77	72,2	4,13
<b>УКУПНО ЕУ-27</b>	<b>400,8</b>	<b>3,2</b>	<b>833,29</b>	<b>7,06</b>	<b>794,55</b>	<b>6,8</b>	<b>521,82</b>	<b>4,13</b>

Извор: European Commission, [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/studies\\_reports/expenditure.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/expenditure.html)



Табела 6. Државна помоћ за докапитализацију у периоду светске економске кризе (2008 – 01.10.2012) у земљама чланицама Европске уније (одобрени износ)

Држава	2008		2009		2010		2011		2012	
	у млрд евра	% 2008 БДП	у млрд евра	% 2009 БДП	у млрд евра	% 2010 БДП	у млрд евра	% 2011 БДП	у млрд евра	% 2011 БДП
Белгија	12,9	3,7	5	1,5	2,5	0,7	0	0	0	0
Бугарска	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Чешка	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Данска	0,5	0,2	13,53	6,1	0	0	0	0	0,52	0,2
Немачка	99,33	4	11	0,5	0,65	0,0	2,7	0,1	0,93	0
Естонија	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ирска	0	0	12,5	7,8	52,06	33,8	26,05	16,7	0	0
Грчка	5	2,1	0	0	10	4,3	0,47	0,2	20,28	9,4
Шпанија	0	0	0	0	101,1	9,5	0	0	108,22	10,1
Француска	23,45	1,2	0,5	0	2,7	0,1	0	0	0	0
Италија	20	1,3	0	0	0	0	0	0	0	0
Кипар	0	0	0	0	0	0	0	0	1,8	10,1
Летонија	0,27	1,2	0,1	0,6	0,45	2,5	0	0	0	0
Литванија	0	0	0	0	0,58	2,1	0	0	0	0
Луксембург	2,4	6,1	0,1	0,3	0	0	0	0	0	0
Мађарска	0	0	1,07	1,2	0	0	0	0	0	0
Малта	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Холандија	26,55	4,5	0	0	11,09	1,9	0	0	0	0
Аустрија	15	5,3	0,65	0,2	0	0	0	0	0,25	0,1
Пољска	0	0	4,62	1,5	0	0	0	0	29,27	7,9
Португалија	0	0	4	2,4	0	0	8	4,7	14,25	8,3
Румунија	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Словенија	0	0	0	0	0	0	0,25	0,7	0,38	1,1
Словачка	0	0	0,66	1,1	0	0	0	0	0	0
Финска	0	0	4	2,3	0	0	0	0	0	0
Шведска	0,33	0,1	4,71	1,6	0	0	0	0	0	0
Уједињено Краљевство	64,15	3,5	47,59	3	2,88	0,2	0	0	0	0
<b>УКУПНО ЕУ-27</b>	<b>269,9</b>	<b>2,2</b>	<b>110</b>	<b>0,9</b>	<b>184</b>	<b>1,5</b>	<b>37,47</b>	<b>0,3</b>	<b>175,9</b>	<b>1,4</b>

Извор: European Commission, [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/studies\\_reports/expenditure.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/expenditure.html)



Табела 7. Државна помоћ за докапитализацију у периоду светске економске кризе (2008 – 01.10.2012) у земљама чланицама Европске уније (искршићени износ)

Држава	2008		2009		2010		2011	
	у млрд евра	% 2008 БДП	у млрд евра	% 2009 БДП	у млрд евра	% 2010 БДП	у млрд евра	% 2011 БДП
<i>Белгија</i>	16,9	4,86	3,5	1,04	0	0	0	0
<i>Бугарска</i>	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>Чешка</i>	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>Данска</i>	0,5	0,89	8,04	3,61	1,94	0,83	0,29	0,12
<i>Немачка</i>	20	1,48	32,95	1,37	6,65	0,27	3,65	0,14
<i>Естонија</i>	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>Ирска</i>	0	0	11	6,73	35,28	22,91	16,51	10,55
<i>Грчка</i>	0	0	3,77	1,59	0	0	2,53	1,17
<i>Шпанија</i>	0	0	1,3	0,12	9,5	0,89	8,51	0,79
<i>Француска</i>	13,21	1,6	9,25	0,49	0	0	0	0
<i>Италија</i>	0	0	4,05	0,27	0	0	0	0
<i>Кипар</i>	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>Летонија</i>	0	0	0,41	2,2	0,1	0,55	0	0
<i>Литванија</i>	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>Луксембург</i>	2,5	7,5	0,1	0,26	0	0	0	0
<i>Мађарска</i>	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>Малта</i>	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>Холандија</i>	14,03	3,04	0	0	4,83	0,82	0	0
<i>Аустрија</i>	0,9	1	5,89	2,13	0,58	0,21	0	0
<i>Пољска</i>	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>Португалија</i>	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>Румунија</i>	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>Словенија</i>	0	0	0	0	0	0	0,25	0,70
<i>Словачка</i>	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>Финска</i>	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>Шведска</i>	0,25	0,76	0,53	0,18	0	0	0	0
<i>Уједињено Краљевство</i>	44,41	3,07	6,62	0,42	31,36	1,85	0	0
<b>УКУПНО ЕУ-27</b>	<b>112,71</b>	<b>1,55</b>	<b>87,52</b>	<b>0,74</b>	<b>90,23</b>	<b>0,74</b>	<b>31,73</b>	<b>0,25</b>

Извор: European Commission, [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/studies\\_reports/expenditure.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/expenditure.html)

Табела 8. Временски оквир шема докапитализације у појединим земљама ЕУ

	2008												2009												2010												
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
Француска																																					
Италија																																					
Данска																																					
Уједињено краљевство																																					
Шведска																																					
Немачка																																					
Грчка																																					
Аустрија																																					
Мађарска																																					
Португалија																																					
Словачка																																					
Пољска																																					
Шпанија																																					
Финска																																					
Литванија																																					

Извор: European Commission, [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/)

Табела 9. Државна помоћ за побољшање активе у периоду светске економске кризе (2008 – 01.10.2012) у земљама чланицама Европске уније (одобрени износ)

Држава	2008		2009		2010		2011		2012	
	у млрд евра	% 2008 БДП	у млрд евра	% 2009 БДП	% 2010 БДП	% 2010 БДП	у млрд евра	% 2011 БДП	у млрд евра	% 2011 БДП
Белгија	0	0	28,22	8,4	0	0	0	0	0	0
Бугарска	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Чешка	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Данска	0	0	0	0	0	0	0	0	2,3	1
Немачка	4,8	0,2	34,3	1,4	20	0,8	6,3	0,2	0,7	0
Естонија	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ирска	0	0	0	0	54	35,1	0	0	0	0
Грчка	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Шпанија	0	0	0	0	2,86	0,3	0	0	11,07	1
Француска	0	0	4,7	0,2	0	0	0	0	0	0
Италија	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Кипар	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Летонија	0	0	0	0	0,54	3	0	0	0	0
Литванија	0	0	0	0	0,58	2,1	0	0	0	0
Луксембург	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Мађарска	0	0	0,04	0	0	0	0	0	0	0
Малта	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Холандија	0	0	22,79	4	0	0	0	0	0	0
Аустрија	0	0	0,4	0,1	0	0	0	0	0,1	0
Пољска	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Португалија	0	0	0	0	0	0	0	0	4	2,3
Румунија	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Словенија	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Словачка	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Финска	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Шведска	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Уједињено Краљевство	0	0	248	15,8	0	0	0	0	0	0
<b>УКУПНО ЕУ-27</b>	<b>4,8</b>	<b>0,04</b>	<b>338</b>	<b>2,9</b>	<b>77,98</b>	<b>0,6</b>	<b>6,3</b>	<b>0,05</b>	<b>18,17</b>	<b>0,1</b>

Извор: European Commission, [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/studies\\_reports/expenditure.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/expenditure.html)

Табела 10. Државна помоћ за побољшање активе у периоду светске економске кризе (2008 – 01.10.2012) у земљама чланицама Европске уније (искоришћени износ)

Држава	2008		2009		2010		2011	
	у млрд евра	% 2008 БДП	у млрд евра	% 2009 БДП	у млрд евра	% 2010 БДП	у млрд евра	% 2011 БДП
Белгија	0	0	7,73	2,29	0	0	0	0
Бугарска	0	0	0	0	0	0	0	0
Чешка	0	0	0	0	0	0	0	0
Данска	0	0	0	0	0	0	0	0
Немачка	9,8	0,39	23,07	0,96	23,3	0,93	0	0
Естонија	0	0	0	0	0	0	0	0
Ирска	0	0	0	0	2,6	1,69	0	0
Грчка	0	0	0	0	0	0	0	0
Шпанија	0	0	0	0	2,86	0,27	0	0
Француска	0	0	1,2	0,06	0	0	0	0
Италија	0	0	0	0	0	0	0	0
Кипар	0	0	0	0	0	0	0	0
Летонија	0	0	0	0	0,41	2,27	0	0
Литванија	0	0	0	0	0	0	0	0
Луксембург	0	0	0	0	0	0	0	0
Мађарска	0	0	0	0	0	0	0	0
Малта	0	0	0	0	0	0	0	0
Холандија	0	0	5	0,88	0	0	0	0
Аустрија	0	0	0,4	0,14	0	0	0	0
Пољска	0	0	0	0	0	0	0	0
Португалија	0	0	0	0	0	0	0	0
Румунија	0	0	0	0	0	0	0	0
Словенија	0	0	0	0	0	0	0	0
Словачка	0	0	0	0	0	0	0	0
Финска	0	0	0	0	0	0	0	0
Шведска	0	0	0	0	0	0	0	0
Уједињено Краљевство	0	0	40,41	2,58	0	0	0	0
<b>УКУПНО ЕУ-27</b>	<b>9,8</b>	<b>0,08</b>	<b>77,82</b>	<b>0,66</b>	<b>29,17</b>	<b>0,24</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

Извор: European Commission, [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/studies\\_reports/expenditure.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/expenditure.html)

Табела 11. Затворени случајеви реструктурирања и ликвидације

Држава чланица	Банка/Осигурање	Врста одлуке
Аустрија	BAWAG	реструктурирање
	Kommunalkredit	реструктурирање
	Volksbank	реструктурирање
Белгија	KBC	реструктурирање
	Ethias	реструктурирање
Белгија/Луксембург/Холандија	Fortis Bank Belg. And Lux.	реструктурирање
Данска	Fionia	ликвидација
	Roskilde	ликвидација
	EIK	ликвидација
	Amagerbanken	ликвидација
	Max Bank	ликвидација
Финска	Kaupthing Finland	ликвидација
Немачка	WestLB	ликвидација
	Sachsen LB	реструктурирање
	IKB	реструктурирање
	LBBW	реструктурирање
	HSH Nordbank	реструктурирање
	Hypo Real Estate	реструктурирање
	Sparkasse Köln-Bonn	реструктурирање
	BayernLB	реструктурирање
	NordLB	реструктурирање
	Commerzbank	реструктурирање
Грчка	T-Bank	ликвидација
Мађарска	FHB	реструктурирање
Ирска	Anglo Irish & INBS	ликвидација
	Bank of Ireland	реструктурирање
	Quinn	реструктурирање
Летонија	Parex	реструктурирање
Луксембург	Kaupthing Luxembourg	ликвидација
Холандија	ABN Amro/Fortis Nederlands	реструктурирање
	Aegon	реструктурирање
Португалија	BPP	негативна одлука
	BPN	реструктурирање
Шпанија	CCM	ликвидација
	Saja Sur	ликвидација
	UNNIM	ликвидација
	CAM	ликвидација
Шведска	Carnegie	реструктурирање
Уједињено краљевство	Bradford & Bingley	ликвидација
	RBS	реструктурирање
	Lloyds Banking Group	реструктурирање
	Northern Rock	реструктурирање
	Dunfermline	ликвидација

Извор: European Commission, [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid](http://ec.europa.eu/competition/state_aid)

Табела 12. Државна помоћ додељена под Привременим оквиром у земљама чланицама Европске уније

	Укупни износ одобрене помоћи (2009 – 2011; у млрд евра)	Искоришћени износ у 2011. години (у млрд евра)	Искоришћени износ у 2011. години (као % БДП 2011)
<i>Белгија</i>	8,1	0,2	0,05%
<i>Бугарска</i>	0,001	0	0%
<i>Чешка</i>	1,1	0,1	0,06%
<i>Данска</i>	0	0	0%
<i>Немачка</i>	29,6	0,7	0,03%
<i>Естонија</i>	0,2	0	0%
<i>Ирска</i>	0,4	0,01	0,004%
<i>Грчка</i>	4	0,1	0,04%
<i>Шпанија</i>	2,5	0,4	0,04%
<i>Француска</i>	0,6	1,6	0,08%
<i>Италија</i>	0,4	0,7	0,04%
<i>Кипар</i>	0	0	0%
<i>Летонија</i>	0,6	0	0%
<i>Литванија</i>	0,1	0,001	0,002%
<i>Луксембург</i>	0,5	0	0%
<i>Мађарска</i>	9,7	0,01	0,01%
<i>Малта</i>	0,04	0	0%
<i>Холандија</i>	0	0,02	0,003%
<i>Аустрија</i>	10,2	0,004	0,001%
<i>Пољска</i>	0,2	0	0%
<i>Португалија</i>	0,8	0,2	0,09%
<i>Румунија</i>	0,4	0	0%
<i>Словенија</i>	1,3	0,2	0,55%
<i>Словачка</i>	0,4	0,005	0,01%
<i>Финска</i>	0,5	0,03	0,01%
<i>Шведска</i>	1,3	0,7	0,17%
<i>Уједињено Краљевство</i>	10,1	0,0005	0,00003%
<b>УКУПНО ЕУ 27</b>	<b>82,9</b>	<b>4,8</b>	<b>0,04%</b>

Извор: European Commission, [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/studies\\_reports/expenditure.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/expenditure.html)

## БИОГРАФИЈА АУТОРА

Тања Станишић је рођена 20. новембра 1983. године у Лесковцу. Након завршене гимназије, школске 2002/03. године уписала је Економски факултет у Нишу. Дипломирала је 2007. године са просечном оценом 9,45. Школске 2007/08. године уписала је докторске академске студије на Економском факултету у Нишу. Исте школске године постаје стипендиста Министарства за науку и технолошки развој Републике Србије. У периоду од 2008. до 2010. године ангажована је као млади истраживач на Пројекту 149052 „Развијање конкурентске предности предузећа у Србији у условима европских интеграција“ и 2011. године на Пројекту 179066 „Унапређење конкурентности јавног и приватног сектора умрежавањем компетенција у процесу европских интеграција Србије“. Од новембра 2011. године запослена је као истраживач – сарадник на Природно – математичком факултету у Нишу на Пројекту 179066. Аутор је 17 радова публикованих у научним часописима, односно презентованих на научним скуповима у земљи и иностранству. Активни је члан Друштва економиста Ниша. Говори, чита и пише енглески језик.

## ИЗЈАВА О АУТОРСТВУ

Изјављујем да је докторска дисертација, под насловом:

„Систем контролисања државне помоћи у функцији заштите конкуренције у процесу интеграције Србије у Европску унију“

- резултат сопственог истраживачког рада,
- да предложена дисертација, ни у целини, ни у деловима, није била предложена за добијање било које дипломе, према студијским програмима других високошколских установа,
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршила ауторска права, нити злоупотребила интелектуалну својину других лица.

У Нишу, дана \_\_\_\_\_ године

Аутор дисертације: Тања Станишић

Тања Станишић:

---



**ИЗЈАВА О ИСТОВЕТНОСТИ ШТАМПАНЕ И ЕЛЕКТРОНСКЕ ВЕРЗИЈЕ  
ДОКТОРСКЕ ДИСЕРТАЦИЈЕ**

Име и презиме аутора: Тања Станишић

Студијски програм: Финансије и банкарство

Наслов рада: Систем контролисања државне помоћи у функцији заштите конкуренције у процесу интеграције Србије у Европску унију

Ментор: др Бобан Стојановић, редовни професор Економског факултета Универзитета у Нишу

Изјављујем да је штампана верзија моје докторске дисертације истоветна електронској верзији, коју сам предала за уношење у **Дигитални репозиторијум Универзитета у Нишу**. Дозвољавам да се објаве моји лични подаци, који су у вези са добијањем академског звања доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада, и то у каталогу Библиотеке, Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Нишу, као и у публикацијама Универзитета у Нишу.

У Нишу, дана \_\_\_\_\_ године

Аутор дисертације: Тања Станишић

Тања Станишић:

---

## ИЗЈАВА О КОРИШЋЕЊУ

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Никола Тесла“ да, у Дигитални репозиторијум Универзитета у Нишу, унесе моју докторску дисертацију, под насловом:

„Систем контролисања државне помоћи у функцији заштите конкуренције у процесу интеграције Србије у Европску унију“, која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предала сам у електронском формату, погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију, унету у Дигитални репозиторијум Универзитета у Нишу, могу користити сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons), за коју сам се одлучила.

1. Ауторство
2. Ауторство – некомерцијално
3. Ауторство – некомерцијално – без прераде
4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима
5. Ауторство – без прераде
6. Ауторство – делити под истим условима

У Нишу, дана \_\_\_\_\_ године

Аутор дисертације: Тања Станишић

Тања Станишић:

---